



**“ТӨРИЙН АЛБАНЫ ЁС ЗҮЙН  
ИНДЕКС ТОДОРХОЙЛОХ,  
АГУУЛГА, БҮРЭЛДЭХҮҮН,  
ХҮРЭЭГ ХАРЬЦУУЛАН  
СУДАЛЖ, ЁС ЗҮЙН ИНДЕКС  
НЭВТРҮҮЛЭХ САНАЛ,  
ЗӨВЛӨМЖ БОЛОВСРУУЛАХ”  
СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАН**

**2025 он**

**Ажлын албаны Мэдээлэл, дүн  
шинжилгээний хэлтэс**

**“Монгол Канадын гүүр” ТББ**

## **ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ**

АТГ – Авлигатай Тэмцэх Газар

БНСУ- Бүгд Найрамдах Солонгос Улс

МҮХАҮТ – Монголын Үндэсний Худалдаа Аж Үйлдвэрийн Танхим

НҮБ – Нэгдсэн Үндэстний Байгууллага

ОУВС - Олон Улсын Валютын Сан

ХИИ - Хэрэглэгчийн Итгэлийн Индекс

ЭЗХАХБ - Эдийн Засгийн Хамтын Ажиллагаа Хөгжлийн Байгууллага

## ХҮСНЭГТИЙН ЖАГСААЛТ

Хүснэгт 1. Нийлмэл шалгуур үзүүлэлтийн давуу ба сул тал .....	4
Хүснэгт 2. ОУВС-ийн DQAF чанарын хэмжээсийг ёс зүйн индекстэй уялдуулах нь ....	10
Хүснэгт 3. ЭЗХАХБ, ОУВС, Европын статистикийн загварууд .....	11
Хүснэгт 4. Ethisphere институтийн World’s Most Ethical Companies үнэлгээнд ашиглагддаг Ethics Quotient (EQ) аргачлалын үндсэн хэмжигдэхүүн ба дэд бүрэлдэхүүнүүд.....	20
Хүснэгт 5. Олон улсын индексийн судалгааны харьцуулалт.....	23
Хүснэгт 6. Ёс зүйтэй холбогдсон олон улсад хэрэглэгддэг индексүүдийн үндсэн хэмжээсийг харьцуулан кластер болгосон ангилал .....	24
Хүснэгт 7. Ёс зүйн олон улсын хэрэглэгддэг индексүүдийн харьцуулсан судалгааны үр дүнд гарсан төрийн албаны ёс зүйн индексийн үндсэн хэмжээс .....	25
Хүснэгт 8. ISO37001 олон улсын стандарт ба төрийн албаны ёс зүйн индексийн хэмжээсний огтлолцол.....	26
Хүснэгт 9. Монгол Улсад практикт хэрэглэгдэж буй индексүүдийн харьцуулалт .....	33
Хүснэгт 10. Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх үндэсний хөтөлбөрийн зорилго, зорилтууд.....	37
Хүснэгт 11. Монгол Улсын хууль, бодлогын баримт бичиг.....	40
Хүснэгт 12. Гомдол, мэдээллийн эх сурвалж.....	42
Хүснэгт 13. Гомдол, мэдээлэл салбараар .....	43
Хүснэгт 14. Гомдол, мэдээлэл агуулгаар.....	44
Хүснэгт 15. Зарчимд суурилсан болон нийцлийн ёс зүйн хандлагын ялгаа .....	51
Хүснэгт 16. Австрали улсын Төрийн албаны зөвлөлийн Ёс зүйн хэмжүүрийн төлөвшлийн загвар (Integrity Metrics Maturity Model).....	56
Хүснэгт 17. Австралийн ёс зүйг хэмжих үзүүлэлтүүд .....	57
Хүснэгт 18. Ёс зүйн дэд бүтэц, Ёс зүйн хүрээний засаглал, Ёс зүйн хэмжүүрийн төлөвшлийн загваруудын харьцуулалт .....	59
Хүснэгт 19. Төрийн албаны ёс зүйн индексийн санал болгож буй хэмжигдэхүүн.....	60
Хүснэгт 20. “Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх үндэсний хөтөлбөр” ба төрийн албаны ёс зүйн индексийн санал болгож буй хэмжигдэхүүний нийцэл.....	62
Хүснэгт 21. Төрийн албаны ёс зүйн индекс боловсруулах, нэвтрүүлэх ажлын жагсаалын санал.....	63

## **ЗУРГИЙН ЖАГСААЛТ**

Зураг 1. Олон улсын судалгаануудын хэрэгжих түвшин (улс орны, салбарын, институтийн) .....	22
Зураг 2. Төрийн албаны ёс зүйн шалтгаан үр дагаврын уялдаа .....	28
Зураг 3. АТГ-ын Шударга байдлын үнэлгээний арга зүйн загвар.....	31
Зураг 4. Шударга байдлын шалгуур үзүүлэлтүүд.....	32
Зураг 5. ЭЗХАХБ-ын Ethics infrastructure буюу ёс зүйн дэд бүтэц.....	53
Зураг 6. Ёс зүйн хүрээний засаглал (The governance of ethics framework) .....	54

## АГУУЛГА

I. ҮНДЭСЛЭЛ.....	1
II. ИНДЕКСИЙН ОЙЛГОЛТ, ТОДОРХОЙЛОЛТ, БОЛОВСРУУЛАХ АРГА ЗҮЙ.....	3
III. ИНДЕКСИЙН ХЭРЭГЛЭЭ - ОЛОН УЛСЫН ПРАКТИК.....	13
IV. ИНДЕКСИЙН ХЭРЭГЛЭЭ - МОНГОЛ УЛС .....	29
V. ТӨРИЙН АЛБАН ХААГЧИЙН ЁС ЗҮЙН ХУУЛЬ ТОГТООМЖ, БОДЛОГЫН БАРИМТ БИЧГИЙН СУДАЛГАА .....	35
VI. ТӨРИЙН АЛБАНЫ ЁС ЗҮЙН БОЛОН САХИЛГЫН ЗӨРЧЛИЙН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ.....	41
VII. ТӨРИЙН АЛБАНЫ ЁС ЗҮЙН ИНДЕКСИЙН АГУУЛГА, БҮРЭЛДЭХҮҮН .....	47
VIII. ТӨРИЙН АЛБАНД ЁС ЗҮЙН ИНДЕКСИЙГ НЭВТРҮҮЛЭХ САНАЛ .....	63
АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ .....	66

## I. ҮНДЭСЛЭЛ

“Алсын хараа 2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогод дэвшүүлсэн иргэндээ үйлчилдэг, мэргэшсэн, чадварлаг, ил тод, үр нөлөөтэй, ухаалаг, чадварлаг, ёс зүйтэй төрийн албыг төлөвшүүлэх зорилтуудын биелэлт хангагдах суурь нэг нөхцөл нь “Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн тухай” (2023) хууль, “Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх үндэсний хөтөлбөр” (2024-2030 он) болно. Уг хөтөлбөрийн хүрээнд тодорхойлсон нийт үйл ажиллагааг төр, хувийн хэвшил, иргэний нийгмийн байгууллагууд, олон улсын байгууллагууд, хэвлэл мэдээлэл, иргэдийн оролцоо, хамтын ажиллагаанд тулгуурлан хэрэгжүүлснээр Монгол Улсад шударга ёсны тогтолцоог бүрдүүлэхэд саад, хязгаарлалт болж буй асуудлуудыг системтэйгээр, шинжлэх ухааны үндэслэлтэйгээр цогц байдлаар шийдвэрлэх зорилготой. Эдгээр бодлогын баримт бичгийн хэрэгжилтийг хангах чухал нэг нөхцөл нь төрийн албанд ёс зүйн бодит байдлыг хэмжих, үнэлэх нэгдсэн хэрэгсэл бий болгох явдал юм. Тодруулбал, Үндэсний хөтөлбөрийн 4.2.3-т “Төрийн албаны ёс зүйн индексийг нэвтрүүлэх ажлыг үе шаттайгаар зохион байгуулна” гэж тусгасны дагуу хөтөлбөрийн хэрэгжилтийн эхний үе шат болох төрийн албаны ёс зүйн индекс тодорхойлох, агуулга, бүрэлдэхүүн, хүрээг харьцуулан судалж, ёс зүйн индекс нэвтрүүлэх санал, зөвлөмж дэвшүүлэх, олон улсын болон дотоодын туршлагыг харьцуулан судлах шаардлага үүссэн.

Улс орнуудын болон салбар, байгууллагын гүйцэтгэлийг харьцуулан үнэлдэг индекс буюу нийлмэл шалгуур үзүүлэлтүүд (composite indicators) нь төрийн бодлого, үнэлгээ, шинжилгээ, олон нийтэд мэдээлэл хүргэхэд нийтлэг хэрэглэгддэг<sup>1</sup>. Эдгээр үзүүлэлтүүд нь байгаль орчин, эдийн засаг, нийгэм, технологийн хөгжил зэрэг олон талт, өргөн хүрээтэй салбарын цогц, тодорхойлоход бэрх асуудлуудыг энгийн, ойлгомжтой байдлаар харьцуулах боломжийг олгохын зэрэгцээ гүйцэтгэлийн жишиг тогтоох зорилгоор ашигладаг. Гэвч нийлмэл үзүүлэлтүүдийг буруу аргачлалаар боловсруулах эсвэл буруу тайлбарласан үед бодлогын хувьд төөрөгдүүлэх, хэтэрхий “ерөнхий дүр зураг”-т суурилсан дүгнэлт хийж, бодлогын шийдвэр алдаатай гаргаж магадгүй. Иймээс шалгуур үзүүлэлтүүдийг хэмжих аргачлалыг зөв тодорхойлох нь чухал болно. Индекс буюу нийлмэл шалгуур үзүүлэлтүүд нь математик, тооцооллын загвартай төстэй тул аргачлалыг мэргэжлийн ур чадвар, туршлага, шийдвэр гаргалтын хүрээнд боловсруулах

---

<sup>1</sup> Nardo M, et al. (2005), Handbook on Constructing composite indicators: methodology and user guide, OECD. [Handbook on Constructing Composite Indicators \(EN\)](#)

шаардлагатай. Түүнчлэн нийлмэл шалгуур үзүүлэлтийн үндэслэл нь тухай индексийн зорилгод нийцэж буй байдал, практикт хэрэглэгдэх боломж, тухайн салбарын албан хаагчид, мэргэжилтнүүд, эрдэмтэн, судлаачдын зөвшилцөл, санал, зөвлөмжид үндэслэх ёстой.

Энэхүү санал зөвлөмжийн хүрээнд ёс зүйн индексийн аргачлалыг тодорхойлох зорилго агуулаагүй бөгөөд харин ёс зүйн индекс боловсруулах ерөнхий үе шатууд, онолын үндэслэл, суурь шалгуур үзүүлэлтүүдийн талаар санал боловсруулж, дараагийн үе шатанд бэлтгэх зорилтыг дэвшүүлсэн. Ёс зүйн индекс нь ёс зүйн асуудлыг шийдэхэд ашиглах эцсийн дүгнэлт бус байгууллагын дотоод үнэлгээ, бодлогын хэлэлцүүлэг, сайжруулалтын төлөвлөгөө боловсруулах, салбарын хэмжээнд үнэлэлт, дүгнэлт өгөх, харьцуулалт хийх зэрэг үйл ажиллагааны эхлэл цэг гэж үзэх нь зүйтэй.

Ёс зүйн асуудлууд нарийн төвөгтэй, олон талт шинжтэй байхын зэрэгцээ ёс зүйтэй холбогдсон асуудлуудыг талууд харилцан адилгүй ойлгож, тайлбарладаг. Улс орны, салбарын, байгууллагын түвшинд ёс зүйн ерөнхий ойлголт, агуулга, нэр томьёо, хэрэгжилт, хариуцлагын асуудлыг харилцан адилгүй ойлгож, тайлбарлаж байгаагаас үүдэн ёс зүй нь зөвхөн бодлого, дүрэм, сахилгын асуудал бус, харин байгууллагын соёл, удирдлагын манлайлал, ил тод байдал, хариуцлагын тогтолцоо, иргэдийн итгэл зэрэг олон хүчин зүйлтэй уялдсан цогц ойлголт юм. Иймд төрийн албаны байгууллагуудын үйл ажиллагаанд ёс зүйн ойлголт, үнэт зүйл (эрхэмж), зарчим, үүрэг, хариуцлагыг системтэйгээр нэгтгэж, өдөр тутмын зан үйл, шийдвэр гаргалтад шингээх арга хэрэгсэл нь ёс зүйн бодлогын ач холбогдолтой олон үзүүлэлтийг нэгтгэн, харьцангуй түвшин, чиг хандлагыг илэрхийлэх нийлмэл хэмжүүр буюу ёс зүйн индекс болно.

Төрийн албанд ёс зүйг хэмжин индексээр үнэлэх нь засаглалын чанарыг сайжруулах, авлигын эрсдэлийг бууруулах, төрийн үйлчилгээний үр нөлөөг нэмэгдүүлэх, иргэдийн төр итгэх итгэлийг бэхжүүлэх стратегийн ач холбогдолтой арга хэрэгсэл гэж үзэж байна. Ёс зүйн үнэлгээ нь дан ганц сахилга бат, дүрэм мөрдөлтийн түвшнийг хэмжих бус, байгууллагын соёл, удирдлагын манлайлал, ил тод байдал, хариуцлага, шударга зарчим бодитоор хэрэгжиж буй эсэхийг илрүүлэх цогц үйл явц гэж олон улсад үздэг тул Монгол Улсын төрийн албанд ёс зүйн индексийг нэвтрүүлэх нь чухал ач холбогдолтой.

## II. ИНДЕКСИЙН ОЙЛГОЛТ, ТОДОРХОЙЛОЛТ, БОЛОВСРУУЛАХ АРГА ЗҮЙ

### 2.1 Индексийн ойлголт, тодорхойлолт:

Индекс нь нийлмэл, нэг хэмжүүрээр шууд хэмжихэд хүндрэлтэй ойлголт, үзэгдэл, тогтолцоог олон шалгуур үзүүлэлт буюу индикаторуудыг нэгтгэн нэг тоон эсвэл ангиллын утгад илэрхийлсэн *нийлмэл хэмжүүр* гэж ойлгож болно. Индексийг олон янзаар тодорхойлж, практикт ийм нийлмэл хэмжүүрийг байгаль орчин, эдийн засаг, засаглал, нийгмийн хөгжил зэрэг олон салбарт олон ойлголт, үзэгдэл, тогтолцоог хэмжихэд хэрэглэж байна.

ЭЗХАХБ (Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа хөгжлийн байгууллага)(OECD)-н тодорхойлсноор *индекс нь бодлогын ач холбогдолтой олон үзүүлэлтийг нэгтгэн, тодорхой үзэгдлийн харьцангуй түвшин, чиг хандлагыг илэрхийлэх нийлмэл хэмжүүр* (composite measure) юм. Судлаач Нардо (Nardo) индексийг олон хувьсагчийг стандартчилж, жин өгч, нэгтгэсний үр дүнд бий болсон нийлмэл тоон илэрхийлэл гэж тодорхойлсон байдаг<sup>2</sup>.

Шалгуур үзүүлэлт буюу индикатор нь тоон болон чанарын хэмжүүр бөгөөд тодорхой нэг салбар, чиглэл дэх харьцангуй байр суурийг илэрхийлэх боломжтой. Шалгуур үзүүлэлтийг тогтмол хугацаанд үнэлж хэмжсэнээр өөр өөр нэгжүүдийн хооронд болон цаг хугацааны явцад гарч буй өөрчлөлтийн чиг хандлагыг илрүүлэх, тодорхой асуудлуудад анхаарал хандуулах, бодлогын тэргүүлэх чиглэлийг тодорхойлох, гүйцэтгэлийг жишиг (benchmarking) харьцуулах, хянах (monitoring) үйл ажиллагаанд өргөн ашиглагддаг<sup>3</sup>.

Нийлмэл шалгуур үзүүлэлт буюу индекс нь суурь загварт тулгуурлан бие даан шалгуур үзүүлэлтүүдийг нэгтгэн, нэг индекс болгон тооцоолсноор бүрдэж, олон хэмжигдэхүүнтэй ойлголтыг ганц шалгуур үзүүлэлтээр бүрэн илэрхийлэх боломжгүй үед илүү цогц байдлаар хэмжих зорилготой<sup>4</sup>. Төрийн албанд ялангуяа ёс зүйн орчин, ил тод байдал, хариуцлагын тогтолцоо зэрэг олон хүчин зүйлээс хамаарах ойлголтуудыг нэг шалгуур үзүүлэлтээр бүрэн хэмжих боломж хязгаарлагдмал байдаг. Индекс буюу нийлмэл шалгуур үзүүлэлтүүд нь тодорхой онолын загвар, хэмжилтийн логик,

---

<sup>2</sup> Nardo M, et al. (2005), Handbook on Constructing composite indicators: methodology and user guide, OECD. [Handbook on Constructing Composite Indicators \(EN\)](#)

<sup>3</sup> Nardo M, et al. (2005), Handbook on Constructing composite indicators: methodology and user guide, OECD. [Handbook on Constructing Composite Indicators \(EN\)](#)

<sup>4</sup> Nardo M, et al. (2005), Handbook on Constructing composite indicators: methodology and user guide, OECD. [Handbook on Constructing Composite Indicators \(EN\)](#)

жинлэлтийн аргачлалд тулгуурлан бүрддэг бөгөөд олон талт мэдээллийг нэгтгэн бодлогын түвшинд ойлгомжтой, харьцуулж болохуйц үр дүн болгон илэрхийлэх боломжтой. Төрийн албанд ёс зүйн индексийг нэвтрүүлэх нь зөвхөн хяналтын хэрэгсэл бус, харин байгууллагын хөгжлийг дэмжих, ёс зүйн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх бодлогын механизм болох ач холбогдолтой. Учир нь ёс зүйн индексийн хүрээнд индексийг ашиглах нь байгууллагын соёл, удирдлагын хариуцлага, ил тод байдал, авлигын эрсдэл, иргэдийн итгэл гэх мэт харилцан уялдаатай олон хүчин зүйлсийг нэгтгэн дүгнэх боломжийг олгоно<sup>5</sup>.

### Хүснэгт 1. Нийлмэл шалгуур үзүүлэлтийн давуу ба сул тал

Давуу тал	Сул тал
Шийдвэр гаргагчдад дэмжлэг үзүүлэх зорилгоор нарийн төвөгтэй, олон хэмжигдэхүүнтэй асуудлыг нэгтгэн дүгнэх боломжийг олгоно	Хэт ерөнхий, энгийн, хялбарчилсан бодлогын дүгнэлт хийхэд хүргэж болзошгүй
Олон тооны салангид үзүүлэлтүүдээс чиг хандлага хайх бус тайлбарлахад илүү ойлгомжтой болно	Хэрэв буруу аргачлалаар боловсруулсан эсвэл буруу тайлбарлавал төөрөгдүүлсэн бодлогын дохио өгөх эрсдэлтэй
Цаг хугацааны явц дахь ахиц, өөрчлөлтүүдийг цогц байдлаар үнэлэх боломжийг бүрдүүлнэ	Хэрэв индексийг бүрдүүлэх үйл явц статистик болон онолын үндэслэл сул байвал буруу ашиглагдах эрсдэлтэй
Үзүүлэлтүүдийн тоог багасгах буюу нэг индексэд илүү их мэдээлэл багтаах боломжтой	Үзүүлэлт, жинлэлтийн асуудал нь нэгдсэн зөвшилцөлд хүрэхэд хэцүү
Ойлголт, үзүүлэлтийн гүйцэтгэл, ахицыг тэмдэглэх, харьцуулах, хэлэлцүүлэхэд дэмжлэг үзүүлнэ	Хэмжихэд хүндрэлтэй гүйцэтгэлийн хэмжигдэхүүнийг орхигдуулбал бодлогын шийдвэр алдаатай гарч магадгүй.
Олон нийт, иргэд, хэвлэл мэдээлэлд ойлгомжтой байдлаар мэдээлэл хүргэж, ил тод, хариуцлагыг дэмжихэд тустай	

Эх сурвалж: Nardo M, et al. (2005), Handbook on Constructing composite indicators: methodology and user guide, OECD. [Handbook on Constructing Composite Indicators \(EN\)](#)

Дээрх хүснэгт нь нийлмэл шалгуур үзүүлэлт буюу индексийг бодлогын хэрэгсэл болгон ашиглахын давуу болон болзошгүй эрсдэлийг харуулж байна. Иймээс индексийг боловсруулахдаа арга зүйн ил тод байдал, онолын үндэслэлийг хангах нь бодлогын төөрөгдлөөс сэргийлэх чухал нөхцөл болохыг илэрхийлнэ.

<sup>5</sup> Nardo M, et al. (2005), Handbook on Constructing composite indicators: methodology and user guide, OECD. [Handbook on Constructing Composite Indicators \(EN\)](#)

Зарим судлаачид шалгуур үзүүлэлтүүдийг тодорхой байдлаар нэгтгэн, эцсийн нийлбэр дүн буюу нэгтгэсэн үзүүлэлт гаргах нь ач холбогдолтой гэж үздэг. Учир нь, нэгдүгээрт, хураангуй статистик үзүүлэлт нь *бодит байдлыг тодорхой хэмжээнд тусган харуулж чадна, мөн утга учиртай мэдээлэл өгч чадна* гэж тэд үздэг. Хоёрдугаарт, *эцсийн “нийт дүн”-д анхаарал хандуулах* нь хэвлэл мэдээллийн сонирхлыг *татах, асуудлыг нэн тустай бөгөөд улмаар бодлого* боловсруулагчдын анхаарлыг хандуулах үр нөлөөтэй гэж үздэг. Үүний эсрэг байр суурийг баримтлагч судлаачид нь зохистой, сайн боловсруулсан шалгуур үзүүлэлтүүдийн багцыг бүрдүүлсний дараа тэдгээрийг нэгтгэн индекс болгох алхмыг хийх ёсгүй гэж үздэг. Индексийг эсэргүүцэх гол шалтгаан нь хувьсагчдыг нэгтгэхэд ашигладаг *жинлэлтийн үйл явц дур зоргын, субъектив шинжтэй* гэж үздэгтэй холбоотой<sup>6</sup>. Төрийн албаны ёс зүйн индексийг боловсруулахад бодлогын түвшинд харьцуулалт хийх, хариуцлагыг дэмжих зорилгоор индексийг ашиглахын зэрэгцээ, удирдлага, дотоод сайжруулалтын зорилгоор хэмжигдэхүүн бүрийн үр дүнг хяналтын самбар (dashboard) хэлбэрээр дэлгэрэнгүй тайлагнах нь индексийн сул талыг буруулах, давуу талыг хадгалах бодит боломж гэж үзэж байна.

#### **Индекс боловсруулах хэрэгцээ, шаардлага:**

- Бодлого боловсруулагчид болон олон нийтэд зориулсан мэдээлэл нь ойлгомжтой, товч, харьцуулж болохуйц хэлбэртэй байх шаардлагатай. Олон арван үзүүлэлт шалгуур үзүүлэлт бүхий хяналтын самбар (dashboard) хэлбэрийн тайлагнал нь шинжилгээний хувьд илүү нарийвчлалтай байж болох ч бодлогын түвшинд шийдвэр гаргахад ашиглагдах магадлал харьцангуй бага байдаг. Харин индекс нь бодлогыг анхаарлын төвд байлгах, улс орон болон байгууллагын гүйцэтгэлийг ерөнхийд нь үнэлэхэд илүү тохиромжтой нэгдсэн, ойлгомжтой байдлыг бий болгодог давуу талтай.
- Бодлогын өрсөлдөөн, хариуцлагын орчинд эрэмбэлэх болон харьцуулалт хийх зайлшгүй шаардлагатай. Салбар, байгууллагуудын гүйцэтгэлийг хооронд нь харьцуулж, ахиц дэвшлийг хянах шаардлага бодлогын орчинд тогтмол оршдог бөгөөд энэ хэрэгцээг хангахад индекс тохиромжтой хэлбэр болно. Иймээс засаглал, өрсөлдөх чадвар, авлигын түвшин, тогтвортой хөгжил зэрэг олон салбарт индексийг өргөн хэрэглэдэг.

---

<sup>6</sup> Nardo M, et al. (2005), Handbook on Constructing composite indicators: methodology and user guide, OECD. [Handbook on Constructing Composite Indicators \(EN\)](#)

- Бодлогын орчинд болон олон нийтийн хүрээнд статистик мэдээлэл нь зөвхөн үнэн, зөв байхаас гадна ойлгомжтой, хэрэглэгдэхүйц байх шаардлагатай. Индекс нь хэвлэл мэдээлэл, олон нийт, иргэний нийгэм, улс төрийн түвшинд асуудлыг хурдан тодорхойлж, анхаарал татахад чухал үүрэг гүйцэтгэх ач холбогдолтой. Иймд индекс нь зөвхөн хэмжилтийн хэрэгсэл бус, бодлогын харилцааны хэрэгсэл болно.
- Индекс боловсруулах явцад арга зүйн эрсдэлийг бууруулах боломжтой. Жинлэлтийн ил тод байдал, шинжилгээ, хэмжигдэхүүн тус бүрийн үр дүнг давхар тайлагнах, өгөгдлийн чанарын шалгалт зэрэг аргачлалуудыг ашигласнаар индексийн шинжилгээний нарийвчлалыг нэмэгдүүлэх, илүү бодитой, найдвартай хэмжих боломжтой.

Төрийн албанд ёс зүйн түвшнийг хэмжиж, индексээр үнэлэх нь аливаа улсын засаглалын чанарыг сайжруулах, иргэдийн итгэлийг нэмэгдүүлэх, төрийн үйлчилгээний үр нөлөөг дээшлүүлэх стратегийн арга хэрэгсэл болдог. Ёс зүйн үнэлгээ нь дан ганц сахилга бат, дүрэм мөрдөлтийн түвшнийг хэмжих бус, байгууллагын соёл, ил тод байдал, хариуцлага, шударга зарчим бодитоор хэрэгжиж буй эсэхийг илрүүлэх үйл явц болно.

### **1. Ил тод, хариуцлагатай засаглалыг хөгжүүлэх**

Ёс зүйн индекс, үнэлгээний систем нь байгууллагын үйл ажиллагаанд ил тод байдлыг нэмэгдүүлж, хариуцлага тооцох механизмыг бодит болгож өгдөг.

- Шийдвэр гаргалт хэр зэрэг шударга, бодлогын хэрэгжилт хэр ил тод байгаа эсэхийг харуулна.
- Эрсдэлтэй үйл явцыг (“corruption-prone areas”) эрт илрүүлж сайжруулах боломж олгоно.

### **2. Авлигын эрсдэлийг бууруулах**

Ёс зүйн хэмжилт нь авлигын эсрэг арга хэмжээний суурь мэдээлэл болдог.

- Хүмүүсийн ёс зүйн мэдлэг, хандлага, сахилга бат, шударга байдал зэрэг үзүүлэлтүүдийг тогтмол хэмжсэнээр хаана авлигын эрсдэл өндөр байгааг илрүүлдэг.
- Илрүүлсэн эрсдэлийн үндсэн дээр зорилтот арга хэмжээ, бодлого боловсруулах боломжтой.

### **3. Төрийн албан хаагчдын ажлын уур амьсгал, байгууллагын соёлыг сайжруулах**

Ёс зүйн үнэлгээ нь байгууллагын дотоод орчны давуу болон сул талуудыг тодорхойлж, хүний нөөцийн удирдлагын бодит шийдвэр гаргалтад ашиглагдана.

- Ажилтнуудын итгэлцэл, харилцаа, шударга байдал, ажлын сэтгэл ханамж зэрэг нь байгууллагын үр ашгийг шууд тодорхойлно.
- Сайн соёлтой байгууллага өндөр гүйцэтгэлтэй, тогтвортой хамт олонтой байдаг.

#### **4. Иргэдийн төрд итгэх итгэлийг нэмэгдүүлэх**

Иргэдийн төрд итгэх итгэл нь тухайн байгууллагын ёс зүйн үйл ажиллагаанаас шууд хамаардаг.

- Ёс зүйн индекс өндөр байх нь төрийн байгууллага итгэл төрүүлэхүйц үйлчилж байгааг харуулна.
- Итгэлтэй төр бол хөгжлийн бодлогын хэрэгжилт өндөртэй, тогтвортой засаглалтай улс гэдэгтэй олон улсын судалгаа санал нэг.

#### **5. Бодлого боловсруулах, стратеги төлөвлөлтийн шинжлэх ухааны үндэслэл**

##### **бий болгох**

Ёс зүйн үнэлгээ болон индексийн үр дүн нь:

- Бодлого боловсруулагчдад үнэн зөв дата нийлүүлдэг
- Эерэг өөрчлөлтийн чиглэлийг тодорхойлох баримт нотолгоо болдог
- Стратеги, хөтөлбөрүүдийн хэрэгжилтийн үр дүнг хэмжих суурь үзүүлэлт болдог.

#### **6. Гүйцэтгэл, үр нөлөөг сайжруулах удирдлагын хэрэгсэл**

Төрийн байгууллага ёс зүйгээр удирдахад, гүйцэтгэлийн үнэлгээ бодитой болдог.

- Ёс зүйтэй байгууллага хүмүүнлэг, шударга, үр бүтээлтэй шийдвэр гаргалтад үндэслэн ажилладаг.
- Ёс зүйн үнэлгээг гүйцэтгэлийн удирдлагатай холбосноор байгууллагын үр нөлөө өснө.

#### **7. Олон улсын стандартад нийцсэн засаглалын чанарыг баталгаажуулах**

## 2.2 Индекс боловсруулах үе шатууд:

Эдийн Засгийн Хамтын Ажиллагаа Хөгжлийн Байгууллага ЭЗХАХБ (OECD)-н “Нийлмэл хэмжүүр боловсруулах гарын авлага: Арга зүй ба хэрэглэгчийн заавар” (*Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide*) нь нийгмийн, эдийн засаг, бодлого судлалын салбаруудад олон хэмжигдэхүүнтэй үзүүлэлтүүдээс нэг индекс гаргах (нийлмэл хэмжүүр буюу composite indicator) үйл явцыг системтэй, шинжлэх ухаанч аргаар боловсруулан гаргах зааврыг өгдөг олон улсын түвшний зааварчилгааны баримт бичиг юм. Энэхүү гарын авлага нь бодлого боловсруулагчид, эрдэмтэд, судлаачид, хэвлэл мэдээллийнхэн, болон бусад сонирхогч талуудад зориулсан практик, техникийн удирдамж, олон улсын жишигт нийцсэн стандартчилсан алхмуудын жагсаалт болдог.

ЭЗХАХБ-ын аргачлалын<sup>7</sup> дагуу аливаа нийлмэл хэмжүүр<sup>8</sup> буюу индексийг бий болгохын тулд дараах үе шатыг дамжих шаардлагатай. Үүнд<sup>9</sup>:

1. Онолын хүрээг тодорхойлох (theoretical framework)
2. Өгөгдлийг буюу шалгуур үзүүлэлтүүдийг тодорхойлж, сонгох (data selection)
3. Дутуу өгөгдөлтэй үед нөхөн тооцоолох арга зүй (missing data imputation)
4. Олон хувьсагчийн шинжилгээ (multivariate analysis)
5. Normalization буюу нормчлол (өөр нэгж, хэмжээстэй үзүүлэлтүүдийг нэг ижил болгож хооронд нь харьцуулах боломжтой болгох статистик үйл явц)
6. Жинлэлт (weighting)
7. Нэгтгэл хийх (aggregation)
8. Мэдрэмжийн шинжилгээ (sensitivity analysis)
9. Бусад индикаторуудтай харьцуулах (linking to other measures)
10. Танилцуулга хийх, тайлан бэлдэх (presentation and visualization of results)

Дээрх аргачлалын хүрээнд ерөнхий үе шатуудыг товчхон дурдвал:

**Ойлголт, онолын үндсийг тодорхойлох (Conceptual framework definition):** Энэ нь ямар ойлголт, үзэгдлийг хэмжих гэж байгааг онолын түвшинд тодорхойлно. Учир нь *сайн тодорхойлогдоогүй ойлголт нь муу хэмжигдэх магадлалтай*. Онолын үндэслэл, хэмжүүр, шалгуур үзүүлэлтүүд нь **ямар үзүүлэлтийг хэмжих вэ** гэсэн асуултад үндэслэх ёстой бөгөөд **ямар үзүүлэлтүүд бэлэн байгаа вэ** гэдгээс хамаарч

---

<sup>7</sup> Nardo M, et al. (2005), Handbook on Constructing composite indicators: methodology and user guide, OECD. [Handbook on Constructing Composite Indicators \(EN\)](#)

<sup>8</sup> “Тогтсон хэмжээтэй, хэмжих багаж “ Монгол хэлний их тайлбар толь

<sup>9</sup> Nardo M, et al. (2005), Handbook on Constructing composite indicators: methodology and user guide, OECD. [Handbook on Constructing Composite Indicators \(EN\)](#)

тодорхойлогдох ёсгүй. Нийлмэл үзүүлэлтүүдийг сонгон шалгаруулах болон тэдгээрийг нэгтгэн уялдуулах үндэс суурь болох онолын загварыг боловсруулах шаардлагатай. Олон хэмжээс бүхий ойлголтуудыг хэд хэдэн дэд бүлэгт хуваан ангилж болно.

**Хэмжээсийг<sup>10</sup> (dimension) тогтоох:** Индекс буюу нийлмэл хэмжүүр нь ихэвчлэн олон хэмжээснээс бүрдэнэ. Хэмжээс бүр нь онолын үндэслэлтэй, харилцах давхцахгүй, хэмжих боломжтой байх ёстой. Жишээлбэл, засаглалын индекс (governance index) нь улс орнуудын хууль дээдлэх ёс, засгийн газрын үр ашиг, зохицуулалтын чанар, авлигын хяналт, иргэдийн дуу хоолой ба оролцоо, улс төрийн тогтвортой байдал гэсэн 6 үзүүлэлтийг тус бүрд нь тооцдог<sup>11</sup>.

**Үзүүлэлтийг<sup>12</sup> (indicator) тогтоох:** Хэмжээс бүрийг тодорхой үзүүлэлтүүдээр хэмжинэ. Үзүүлэлт буюу индикаторууд нь үндсэн ойлголтод хамааралтай, найдвартай, хэмжих боломжтой, өгөгдөл цуглуулах боломжтой байхаар тооцоологдох ёстой. Үзүүлэлтүүдийн төрөл нь тоон болон чанарын, холимог төрөлтэй байж болно.

**Мэдээлэл цуглуулах, шалгах (data collection and validation):** Төрийн албаны ёс зүй нь олон талт, хэмжээс бүхий ойлголт бөгөөд зөвхөн нэг шалгуураар хэмжих боломжгүй, харин байгууллагын түвшинд соёл, орчин, ил тод байдал, хариуцлага, шударга байдал, ёс зүйн зөрчил зэрэг олон бүрэлдэхүүн хэсгийн нийлбэр үр дүнгээр илэрнэ<sup>13</sup>.

Улс орнуудын боловсруулж буй статистик мэдээллийн ерөнхий чанарыг үнэлэх зорилгоор **Олон Улсын Валютын Сан ОУВС (IMF)** нь “Мэдээллийн чанарын баталгаажуулалтын хүрээ” (Data quality assurance framework DQAF)-г боловсруулсан бөгөөд уг хүрээ нь чанарын урьдчилсан нөхцөлүүд болон чанарын таван үндсэн хэмжээсийг хамарсан өргөн хүрээний шалгуур, асуултуудыг агуулдаг<sup>14</sup>.

ОУВС-с ашигладаг чанарын таван үндсэн хэмжээс нь дараах агуулгатай. Үүнд:

1. **Шударга байдлын баталгаа:** Статистикийг боловсруулах үйл явцад бодитой, хараат бус байх зарчмыг тууштай баримтлахад дэмжлэг болдог шинж чанар, нөхцөлүүдийг хэлнэ.

---

<sup>10</sup> “Юмыг урьдчилан хэмжиж тогтоосон тоо, тэмдэг, зураас” Монгол хэлний их тайлбар толь

<sup>11</sup> Эдийн засаг, хөгжлийн яам. Монгол Улсын макро эдийн засгийн танилцуулга, бүлэг 5, Дэлхийн эдийн засаг, 2024 оны 3-р улирал. [M24Q3MN\\_ch5.pdf](#)

<sup>12</sup> “үзүүлэх үйлийн үр дүнг заасан нэр” тоон үзүүлэлт – тоон үр дүн, Монгол хэлний их тайлбар толь

<sup>13</sup> OECD. (2000). *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*. Paris: OECD Publishing.

<sup>14</sup> International Monetary Fund. (2003). *Data Quality Assessment Framework (DQAF) — Generic Framework*.

2. **Арга зүйн нийцтэй байдал:** Практик ажиллагаа нь тухайн статистикийн үйл ажиллагаанд хамаарах олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн арга зүйн стандарт, практиктай хэр нийцэж байна вэ?
3. **Нарийвчлал ба найдвартай байдал:** Эх мэдээлэл, статистик аргачлал болон тооцооллын техникүүд нь бодит байдлыг үнэн зөвөөр илэрхийлэхэд хангалттай түвшинд байна уу?
4. **Хэрэглээний тохиромжтой байдал:** Статистикийн бүтээгдэхүүн нь хугацаанд нь хүргэгдэх байдал, давтамж, өгөгдлийн уялдаа холбоо, шинэчлэн засварлах үе шатын хувьд хэрэглэгчдийн хэрэгцээг хэрхэн хангаж байна вэ?
5. **Хүртээмжтэй байдал:** Өгөгдөл ба мета өгөгдөл нь хэрэглэгчдэд ойлгомжтой, хялбар байдлаар нээлттэй байгаа эсэх, хэрэглэгчдэд зориулсан зөвлөгөө, дэмжлэгийн үйлчилгээ үзүүлж байгаа эсэх.

Энэхүү ОУВС-ийн Мэдээллийн чанарын баталгаажуулалтын хүрээ (Data quality assurance framework DQAF)-г төрийн албаны ёс зүйн индексийн агуулгын загварт уялдуулан тохируулсныг дараах хүснэгтээр харуулав.

**Хүснэгт 2. ОУВС-ийн DQAF чанарын хэмжээсийг ёс зүйн индекстэй уялдуулах нь**

	<b>Чанарын хэмжээс</b>	<b>Ёс зүйн индекстэй уялдах нь</b>
1	Шударга байдлын баталгаа	Шударга, хараат бус байдал, ашиг сонирхлын зөрчил
2	Арга зүйн нийцтэй байдал	Бодлого, журам, ёс зүйн дүрмийн нийцэл
3	Нарийвчлал ба найдвартай байдал	Хэрэгжилтийн бодит байдал, хяналтын үр нөлөө
4	Хэрэглээний тохиромжтой байдал	Иргэдэд үзүүлэх үйлчилгээний чанар, хариу үйлдлийн хурд
5	Хүртээмжтэй байдал	Мэдээллийн ил тод байдал, гомдол мэдээлэх сувгуудын хүртээмж

Эх сурвалж: International Monetary Fund. (2003). Data Quality Assessment Framework (DQAF) — Generic Framework

ОУВС-ийн мэдээллийн чанарын баталгаажуулалтын хүрээг ёс зүйн индексийн агуулгатай уялдуулснаар индексийн өгөгдөл бодитой, найдвартай, бодлогын хэрэглээнд тохиромжтой байх нөхцөл бүрдэнэ. Энэ нь ёс зүйн индексийг субъектив үнэлгээнээс ангид, нотолгоонд суурилсан хэмжүүр болгох арга зүйн суурь болж өгнө.

**Европын статистикийн (Eurostat) хүрээ загвар** нь статистикийн бүтээгдэхүүнийг хэрэглэгчийн өнцгөөс үнэлэхэд төвлөрч, зөвхөн үр дүнгээр нь шууд

хэмжих боломжгүй тохиолдолд л суурь үйл явц руу буцаж ханддаг онцлогтой<sup>15</sup>. Энэхүү хүрээ загвар нь дараах долоон чанарын хэмжээс-д тулгуурладаг бөгөөд эдгээр нь дараах асуултуудад хариу өгөхийг зорьдог. Үүнд:

1. Хамааралтай байдал (Relevance): Өгөгдөл нь хэрэглэгчийн хүлээлт, хэрэгцээнд нийцэж байна уу?
2. Нарийвчлал (Accuracy): Үзүүлэлтүүд найдвартай, бодит байдлыг үнэн зөв илэрхийлж байна уу?
3. Харьцуулах боломж (Comparability): Өгөгдөл нь улс орнуудын хооронд шаардлагатай бүх талаараа харьцуулах боломжтой байна уу?
4. Бүрэн хамрах байдал (Completeness): Статистик мэдээлэл байгаа салбар, чиглэлүүд нь хэрэглэгчдийн илэрхийлсэн хэрэгцээг хангаж байна уу?
5. Уялдаа холбоо (Coherence): Өгөгдөл нь бусад холбогдох өгөгдөлтэй логик болон статистикийн хувьд уялдаа холбоотой байна уу?
6. Цаг үеийн байдал ба хугацаанд баримтлах байдал (Timeliness and punctuality): Хэрэглэгч өгөгдлийг цаг тухайд нь, урьдчилан тогтоосон хугацаанд авч чадаж байна уу?
7. Хүртээмж ба ойлгомжтой байдал (Accessibility and clarity):  
Өгөгдөл нь хэрэглэгчдэд хялбар хүртээмжтэй, ойлгоход тодорхой байна уу?

### Хүснэгт 3. ЭЗХАХБ, ОУВС, Европын статистикийн загварууд

Загвар	Гол анхаарал
ЭЗХАХБ Нийлмэл хэмжүүр (OECD Composite Indicators)	Институтийн чадавх, бодлогын хэрэгжилтийн процесс
ОУВС-ийн Мэдээллийн чанарын баталгаажуулалтын хүрээ (IMF- DQAF)	Мэдээллийн чанар, хяналт, баталгаажуулалт
Европын статистикийн чанарын хүрээ (Eurostat Quality Framework)	Статистик ба гүйцэтгэлийн чанарын шалгуур

Эх сурвалж: Судлаачийн нэгтгэл.

Дээрх хүснэгт нь олон улсын түвшинд индекс, үнэлгээ боловсруулахад түгээмэл хэрэглэгддэг гурван арга зүйн хүрээний гол анхаарах зүйлсийг харьцуулан үзүүлж байна. Эдгээр загваруудын нийтлэг шинж нь ил тод байдал, найдвартай байдал, бодлогын хэрэглээг чухалчилдагт оршино.

Дээрх гурван төрлийн арга зүйн хувьд холбоо хамаарал (relevance), найдвартай байдал (reliability/accuracy), ил тод байдал (transparency), хариуцлага (accountability),

<sup>15</sup> Eurostat. (2021). *European Statistical System (ESS) Quality Framework*. Luxembourg: Publications Office of the European Union

уялдаа холбоо (coherence) зэрэг чанарын хэмжигдэхүүнүүд нийтлэг чухал ойлголт байна. Түүнчлэн шууд үр дүнг хэмжих бус системийн, институтийн бэлэн байдлыг үнэлэх нь ач холбогдолтой гэж дүгнэж болно. Өөрөөр хэлбэл, ёс зүйн зөрчил гараагүй байлаа гээд ёс зүйн систем сайн гэсэн үг биш, харин эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх механизм илүү чухал гэсэн ойлголт юм.

Гурван загварын хувьд чанарын шалгуур заавал агуулж байгаа ба энэ нь индекс, үнэлгээний үр дүн бодлогын шийдвэр гаргахад ашиглагдахуйц байх шаардлагыг илэрхийлдэг. Ёс зүйн индекс нь зөвхөн “ёс зүйтэй эсэх” тухай субъектив үнэлгээ бус, харин бодлогын хэрэгжилт, үйлчилгээний чанар, байгууллагын итгэлцэлд нөлөөлөхүйц нотолгоонд суурилсан хэмжүүр байх ёстой гэж үзэж болно.

Эдгээр загварууд нь нийлмэл индекс (composite indicator) боловсруулахад олон түвшний хэмжигдэхүүн зайлшгүй шаардлагатайг илэрхийлж байна. Үүнд: онолын хүрээ → хэмжээс (dimensions) → үзүүлэлт (indicators) → асуулт, өгөгдөл (items) → жинлэлтийн арга → нэгтгэл гэсэн шаталсан бүтэц багтана. Иймээс ёс зүйн индексийг шууд нэг түвшний асуулгаар хэмжих нь олон улсын арга зүйн шаардлагад нийцэхгүй юм.

ЭЗХАХБ-ын төрийн байгууллагын шударга байдлыг стратеги, бодлого, институтийн бүтэц, хариуцлагын механизм, дотоод хяналт, байгууллагын соёлын уялдаанд суурилан хэмжихийг зорьдог бөгөөд ёс зүйн асуудлыг хувь хүний түвшнээс илүү байгууллагын системийн гүйцэтгэлийн илрэл гэж үздэг<sup>16</sup>. Харин ОУВС-ийн Мэдээллийн чанарын баталгаажуулалтын хүрээ (DQAF) нь аливаа үнэлгээ, индексийн өгөгдөл нь институтийн хувьд хамгаалагдсан, бодит, баталгаажуулах боломжтой байх ёстой гэсэн зарчмыг баримталдаг бөгөөд мэдээллийн чанарыг байгууллагын орчин, процессын шударга байдал, баталгаажуулалтын тогтолцооны түвшинд үнэлдэг<sup>17</sup>. Европын статистикийн тогтолцооны чанарын хүрээ нь үзүүлэлтүүдийн холбогдол, нарийвчлал, цаг хугацааны нийцтэй байдал, харьцуулах боломж, уялдаа зэрэг чанарын хэмжээснүүдийг тодорхойлж, хэмжилтийн үр дүн бодлогын хэрэглээнд нийцэх ёстойг шаарддаг<sup>18</sup>. Энэхүү судалгаанд Ёс зүйн индексийг онолын хүрээ (theoretical framework) → хэмжээс (dimensions) → үзүүлэлт (indicators) → асуулт/өгөгдөл (items) → оноо тооцох → нэгтгэл (aggregation) гэсэн бүтцэд суурилсан боловсруулсан.

---

<sup>16</sup> OECD. (2021). *OECD Public Integrity Indicators*. Paris: OECD Publishing

<sup>17</sup> OECD & Joint Research Centre (JRC). (2008). *Handbook on constructing composite indicators: Methodology and user guide*. Paris: OECD Publishing.

<sup>18</sup> Eurostat. (2019). *European Statistics Code of Practice*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

### III. ИНДЕКСИЙН ХЭРЭГЛЭЭ - ОЛОН УЛСЫН ПРАКТИК

Олон улсад индекс буюу нийлмэл шалгуур үзүүлэлтийг улс орон, салбар, байгууллагын гүйцэтгэл, засаглалын чанар, нийгэм эдийн засгийн хөгжил, ил тод байдал, авлигын түвшнийг үнэлэхэд өргөн ашигладаг. Эдгээр индексүүд нь бодлогын ахиц дэвшлийг хянах, улс орнуудыг хооронд нь харьцуулах, олон нийтийн анхаарлыг тодорхой асуудалд төвлөрүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Олон улсын практикт индексүүдийг:

- Улс орны түвшинд буюу үндэсний хэмжээнд (макро),
- Салбарын түвшинд,
- Байгууллагын буюу институтийн түвшинд хэрэглэх нь түгээмэл бөгөөд зорилго, өгөгдлийн эх үүсвэр, хэмжээсээрээ харилцан адилгүй байна.

#### 3.1. Олон улсад үндэсний хэмжээнд индексийг ашиглаж буй жишээ:

Хүний хөгжлийн индекс (HDI), Дэлхийн засаглалын үзүүлэлтүүд (WGI), Авлигын төсөөллийн индекс (CPI), Өрсөлдөх чадварын индекс (GCI), Байгаль орчны гүйцэтгэлийн индекс (EPI), Цахим засаглалын хөгжлийн индекс (EGDI) зэрэг нь тухайн улсын засаглал, институтийн чадавх, бодлогын үр нөлөөг нэгтгэсэн байдлаар харуулдаг.

Эдгээр индексүүдийн нийтлэг онцлог нь:

- Олон эх сурвалжийн өгөгдөл ашигладаг,
- Онолын суурьтай,
- Стандартчилсан аргачлалтай,
- Улс орнуудын хооронд харьцуулах боломжтой байдлаар боловсруулагддаг оршино.

Гэвч улс орны түвшний индексүүд нь байгууллагын дотоод бодлого, ёс зүйн орчны бодит хэрэгжилтийг нарийвчлан харуулахад хязгаарлагдмал байдаг.

**Хүний хөгжлийн индекс (Human Development Index HDI):** Хүний хөгжлийн индекс нь НҮБ-ийн Хөгжлийн хөтөлбөр (UNDP)-с 1990 оноос хойш боловсруулж ирсэн, улс орнуудын хөгжлийн түвшнийг зөвхөн эдийн засгийн өсөлтөөр бус, хүний сайн сайхан амьдралын үндсэн боломжуудын хүрээнд үнэлэх зорилготой нийлмэл үзүүлэлтүүд болно<sup>19</sup>. Хүний хөгжлийн индекс нь эрүүл, урт наслалт (төрөх үеийн дундаж наслалт), боловсролын түвшин, орлого, амьжиргааны зохистой түвшин гэсэн гурван үндсэн

---

<sup>19</sup> United Nations Development Programme (UNDP). (1990). *Human Development Report 1990: Concept and Measurement of Human Development*. New York: Oxford University Press.

хэмжээсийг нэгтгэн харуулдаг<sup>20</sup>. Эдгээр хэмжээс бүрийг 0-1 хооронд стандартчилж, геометр дунджаар нэгтгэн индекс тооцдог. Онолын хувьд Амартия Сен (Amartya Sen) эрдэмтний онолд үндэслэдэг бөгөөд хөгжил нь орлогын өсөлт бус харин хүний эрүүл байх, мэдлэг эзэмших, нэр төртэй амьдрах бодит боломжийг тэлэх үйл явц гэж үздэг<sup>21</sup>. Хүний хөгжлийн индекс нь нийлмэл шалгуур үзүүлэлт буюу индексийн хувьд онолын суурь загвар, хэмжээснүүдийн логик уялдаа, ил тод арга зүйн чухлыг харуулсан, хүний хөгжлийг нэг л тоон үзүүлэлтээр илэрхийлэхдээ олон хэмжээс бүхий “хөгжил” гэх хийсвэр ойлголтыг тоон утгаар илэрхийлсэн нийлмэл үзүүлэлтийн олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн сонгодог жишээ юм.

**Дэлхийн засаглалын үзүүлэлтүүд (Worldwide Governance indicators WGI):** Дэлхийн Банкнаас эрхлэн гаргадаг Засаглалын индекс нь төрийн болон олон нийтийн институтын үйл ажиллагааны чанарыг үнэлэх зорилготой, олон хэмжээс бүхий нийлмэл үзүүлэлт бөгөөд төрийн эрх мэдэл хэрхэн хэрэгжиж буй, бодлого хэрхэн боловсруулагдаж хэрэгжиж буй, төр иргэдийн өмнө хэрхэн хариуцлага хүлээж буй цогцоор илэрхийлэх зорилготой. Анх 1999 оноос эхлэн танилцуулагдаж, 2024 оны байдлаар нийт 213 улсыг хамруулан засаглалын 6 үндсэн хэмжээсээр үнэлдэг. Хууль дээдлэх ёс, засгийн газрын үр ашиг, зохицуулалтын чанар, авлигын хяналт, иргэдийн дуу хоолой ба оролцоо, улс төрийн тогтвортой байдал гэсэн 6 үзүүлэлтийг нэгтгэн “засаглал” хэмээх ойлголтыг хэмжих нэгдсэн индекс гаргадаг<sup>22</sup>. 0-100 оноогоор үнэлдэг бөгөөд 2025 онд арга зүйн шинэчлэл хийсэн<sup>23</sup>. Засаглалын индексүүд нь судалгаа, эксперт үнэлгээ, захиргааны нэгжүүдийн статистик зэрэг олон эх сурвалжийн өгөгдлийг стандартчилж, жинлэн нэгтгэх замаар тооцдог.

**Эдийн засгийн эрх чөлөөт байдлын индекс (Freedom Index):** Фрэйзер институтээс (Fraser institute) жил бүр тооцоолон гаргадаг дэлхийн эдийн засгийн эрх чөлөөт байдлын индекс нь 2024 онд нийт 165 орныг үнэлэн эрэмбэлжээ. Тус индекс нь засгийн газрын хэмжээ, хуулийн тогтолцоо ба өмчийн эрх, мөнгөний үнэ цэн, олон улсын худалдааны эрх чөлөө, зохицуулалт гэсэн үзүүлэлтүүдийг нэгтгэн тооцдог<sup>24</sup>. Дэлхийн эдийн засгийн эрх чөлөөт байдлын индексийг тооцохдоо 5 бүлгийн 25 дэд бүлэг үзүүлэлтээр бүлэг бүрд

---

<sup>20</sup> UNDP. (2023). *Human Development Report: Technical Notes*. United Nations Development Programme.

<sup>21</sup> Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. New York

<sup>22</sup> Эдийн засаг, хөгжлийн яам. Монгол Улсын макро эдийн засгийн танилцуулга, бүлэг 5, Дэлхийн эдийн засаг, 2024 оны 3-р улирал. [M24Q3MN\\_ch5.pdf](#)

<sup>23</sup> The World Bank, the worldwide governance indicators: revised methodology for measuring governance using perception data, Dec 2025, [The Worldwide Governance Indicators 2025 Methodology Revision.pdf](#)

<sup>24</sup> Эдийн засаг, хөгжлийн яам. Монгол Улсын макро эдийн засгийн танилцуулга, бүлэг 5, Дэлхийн эдийн засаг, 2024 оны 3-р улирал. [M24Q3MN\\_ch5.pdf](#)

ижил жин өгч тооцдог. 25 дэд бүлэг нь мөн шалгуур үзүүлэлтүүдэд задардаг ба дэд бүлэг бүр харилцан адилгүй шалгуур үзүүлэлтүүдээр хэмждэг.

**Авлигын төсөөллийн индекс (Corruption index CI):** Транспэрэнси Интернэшнл” (Transparency international) олон улсын байгууллагаас 1995 оноос хойш дэлхийн 180 орны төрийн албан дахь авлигын талаар шинжээч, бизнес эрхлэгчдийн төсөөлөлд үндэслэн “Авлигын төсөөллийн индекс” (Corruption index) жил бүр гаргадаг. Уг индекс нь улс орнуудын төрийн сектор дахь авлигын түвшнийг иргэдийн бодит туршлагаар бус, харин шинжээчид болон бизнесийн салбарын төлөөлөгчдийн төсөөлөл, үнэлгээнд үндэслэн хэмждэг нийлмэл шалгуур үзүүлэлт юм. Авлигын төсөөллийн индекс нь олон улсын нэр хүндтэй байгууллагуудын судалгаа, үнэлгээний өгөгдлийг нэгтгэн стандартчилж 0-100 онооны системд нэгтгэдэг бөгөөд өндөр оноо нь авлигын түвшин бага, институтийн шударга байдал өндөр байгааг илэрхийлнэ<sup>25</sup>. Индексийн арга зүйд эх сурвалж бүрийн өгөгдлийг статистикийн аргаар тохируулж, харьцуулах боломжтой болгосны дараа энгийн дунджаар нэгтгэдэг. Онолын хувьд авлигыг институтийн болон засаглалын чанарын асуудал гэж үздэг институтийн эдийн засгийн хандлагад тулгуурладаг.

**Өрсөлдөх чадварын индекс (Global competitiveness index GCI):** Дэлхийн эдийн засгийн форумаас боловсруулдаг, улс орнуудын эдийн засгийн өсөлт, үр ашгийг хэмждэг багц үзүүлэлт бөгөөд тулгуур 12 багана, 3 дэд индексээр дамжуулан 0-100 хүртэл оноогоор хэмждэг. Институт, дэд бүтэц, макро эдийн засгийн орчин, эрүүл мэнд ба боловсрол, дээд боловсрол ба сургалт, барааны зах зээлийн үр ашиг, хөдөлмөрийн зах зээлийн үр ашиг, санхүүгийн зах зээлийн хөгжил, технологийн бэлэн байдал, зах зээлийн хэмжээ, бизнесийн боловсронгуй байдал, инновацын чадавх гэсэн 12 багц үзүүлэлтээр индексийг тооцдог<sup>26</sup>.

**Байгаль орчны гүйцэтгэлийн индекс (Environmental performance index EPI):** АНУ-ын Йелийн (Yale) их сургууль, Колумбийн их сургууль (Columbia) олон улсын байгууллага, эрдэм шинжилгээний байгууллагуудаас цуглуулсан өгөгдлийг ашиглан, тухайн улсын байгаль орчны бодлогын хэрэгжилт, байгалийн нөөцийн хамгаалалт, агаарын чанар, усны бохирдол зэрэг олон чиглэлээр улс орнуудын амжилтыг харуулж, харьцуулан үнэлдэг индекс юм. Индекс нь тогтвортой хөгжлийн төлөв байдлыг өгөгдөлд суурилан нэгтгэн хэмжих боломж олгодог. Энэхүү индекс нь хүрээлэн буй орчны эрүүл

---

<sup>25</sup> Transparency International. (2023). *Corruption Perceptions Index 2023: Methodology*. Berlin: Transparency International.

<sup>26</sup> World Bank group [Dataset | Global Competitiveness Index \(GCI\) 4.0 | World Bank Data360](#)

мэнд, экосистемийн тамир тэнхээ, уур амьсгалын өөрчлөлт гэсэн үндсэн 3 бүлгийн хүрээнд 11 дэд бүлгийн 58 шалгуур үзүүлэлтийг ашиглан дэлхийн 180 орчим орныг эрэмбэлдэг<sup>27</sup>. Индексийн утга нь 100 хүртэл оноогоор хэмжигдэнэ.

**Цахим засаглалын индекс (E-government development index EGDI):** Цахим засаглалын хөгжлийн индекс нь улс орнуудын төрийн үйлчилгээг цахим хэлбэрээр хүргэх чадавх, дижитал дэд бүтэц, хүний нөөцийн бэлэн байдлыг цогцоор нь үнэлэх зорилготой НҮБ-с боловсруулсан нийлмэл шалгуур үзүүлэлт бөгөөд хоёр жил тутамд нийтэлдэг<sup>28</sup>. Энэхүү индексийг ашиглан цахим засаглалын бодлого, үйлчилгээний ахицыг олон улсын түвшинд харьцуулах үндсэн шалгуур болгодог. Цахим үйлчилгээний индекс (online service index), харилцаа холбооны дэд бүтцийн индекс (telecommunication infrastructure index), хүний нөөцийн индекс (human capital index) гэсэн гурван үндсэн дэд индексээс бүрддэг ба эдгээрийг стандартчилж, тэнцүү жинтэйгээр нэгтгэн цахим засаглалын хөгжлийн индексийг тооцдог.

**ЭЗХАХБ-ын төрийн шударга байдлын үзүүлэлтүүд (OECD Public integrity indicators):** Их Британи, Франц, Герман зэрэг ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнууд засгийн газрын засаглал сайжруулах, авлига багасгах стратеги боловсруулах, улс орнуудын хооронд жишиг гаргах зорилгоор ашигладаг. ЭЗХАХБ нь шударга ёс, авлигын эсрэг стратегийн чанарыг хэмжих анхны багц үзүүлэлтүүдийг 2021 онд албан ёсоор нэвтрүүлсэн бөгөөд дараах 6 үндсэн чиглэлийг хамардаг. Үүнд<sup>29</sup>:

1. Авлигын эсрэг ба шударга байдлын стратегийн хүрээ
2. Төрийн бодлого боловсруулах үйл явцын хариуцлагатай байдал
3. Дотоод хяналт ба эрсдэлийн удирдлагын үр нөлөө
4. Шүүх болон сахилгын тогтолцооны шударга, ёс зүйтэй байдал
5. Гаднын хяналт, шалгалтын тогтолцооны чадавх
6. Төрийн албаны мерит зарчимд суурилсан байдал.

**Австралийн Ёс зүйн индекс (Ethics Index):** Австралийн засаглалын хүрээлэн (Governance institute) төрийн бус байгууллага нь ёс зүйн индексийг жил бүр боловсруулан гаргадаг бөгөөд Австралийн насанд хүрсэн хүн амыг бүрэн төлөөлж чадахуйц байхаар нас, хүйс, орших суух байршил зэргийг харгалзан 1000 хүнийг сонгож судалгаандаа хамруулдаг ба ёс зүй, ёс суртахуун, шударга байдал зэрэг ойлголтуудтай

---

<sup>27</sup> Environmental Performance index, Yale university, [Environmental Performance Index |](#)

<sup>28</sup> United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA). (2022). *United Nations E-Government Survey 2022: The Future of Digital Government*. New York: United Nations.

<sup>29</sup> OECD, Public integrity indicators, [About | OECD Public Integrity Indicators](#)

холбоотой хүлээлт, үнэлгээ, хандлагыг асууж тодорхойлдог үндэсний түвшний судалгаа юм. Судалгаанд боловсрол, эрүүл мэнд, хандивын сан, мэргэжлийн холбоод, төрийн алба, хувийн хэвшил, банк санхүү, хэвлэл мэдээлэл зэрэг олон салбарыг хамруулдаг. Тус ёс зүйн индексийн судалгааг боловсруулагч Австралийн засаглалын хүрээлэн нь судалгааны тайлангаа бүрэн эхээр нь цахимаар байршуулсан байгаа боловч судалгааны нарийвчилсан шалгуур үзүүлэлтүүд, аргачлал, арга зүйн хувьд мэдээлэл байхгүй. Ёс зүйн индексийг гаргаснаар нийгмийн ёс зүйн үнэлгээг хэмжих, хандлагын өөрчлөлтийг хянах, бодлогын чиглэлийг тодорхойлох зорилготой ба ёс зүй, ил тод байдал, хариуцлагын үнэлгээ, иргэдийн хүлээлт ба бодит үнэлгээ хоорондын зөрүүг тодорхой харуулдаг тул засаглалын үнэлгээний хэрэгсэл болдог<sup>30</sup>. Австралийн засгийн газрын ёс зүйн ерөнхий хүрээ, ойлголт нь ЭЗХАХБ-н Ёс зүйн дэд бүтэцтэй ихээхэн уялдаа хамааралтай байдаг<sup>31</sup>.

### **3.2. Олон улсад институтийн түвшинд хэрэглэгддэг индексийн жишээ:**

Олон улсад институтийн түвшинд ёс зүй, шударга байдлыг үнэлэх дараах хэлбэрүүд түгээмэл хэрэглэгддэг байна. Үүнд:

- Төрийн байгууллагын шударга байдлын индекс,
- Үйлчилгээ хүргэлтийн үзүүлэлтүүд,
- Бизнесийн ёс зүйн индекс,
- Байгууллагын ёс зүйн соёл, манлайллыг хэмжих судалгаанууд орно.

Эдгээр үнэлгээний тогтолцоонууд нь:

- Бодлого, журам байгаа эсэх,
- Хэрэгжилтийн бодит байдал,
- Дотоод хяналт, сахилгын тогтолцоо,
- Ажилтны зан төлөв, соёл,
- Иргэдийн туршлага, итгэлцэл зэрэг олон хэмжээсийг хамардаг.

**Төрийн байгууллагын шударга байдлын индекс (Integrity index of public institutions):** Байгууллагын шударга байдлын үнэлгээ нь байгууллагын дотоод бодлого, журам, хяналтын тогтолцоо, ёс зүйн соёлыг үнэлэхэд чиглэсэн үнэлгээний хүрээ бөгөөд авлигын эрсдэлийг бууруулах институтийн чадавхыг хэмждэг. Энэ төрлийн үнэлгээ нь өөрийн үнэлгээ, гадаад аудит, баримт бичгийн шинжилгээнд тулгуурладаг бөгөөд байгууллагын түвшинд бодлогын хэрэгжилтийг тодорхой харуулах боломжтой<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> Governance Institute of Australia. (2025). *Ethics Index 2025 Report*. Governance Institute of Australia.

<sup>31</sup> OECD. (2005). *Public Sector Integrity: A framework for assessment*. OECD Publishing.

<sup>32</sup> Transparency International. (2015). *National Integrity System Assessment Methodology*. Berlin: TI.

Байгууллагын түвшинд ёс зүй, дотоод хяналт, ил тод байдал, хариуцлагын механизмыг цогцоор нь үнэлэх зорилготой нийлмэл шалгуур үзүүлэлт болно. Энэ индекс нь улс орны түвшний авлига, засаглалын ерөнхий индексүүдээс ялгаатай ба бодлогын хэрэгжилт ба институтийн бодит чадавхыг байгууллагын түвшинд хэмжих зорилготой<sup>33</sup>. Шударга байдлын (integrity) индекс нь баримт бичгийн шинжилгээ, захиргааны өгөгдөл, ажилтнуудын судалгаа, гадаадын аудитын үнэлгээгээр хэмжиж, стандартчилсны дараа нэгтгэн индекс тооцох ба ихэвчлэн дараах үндсэн шалгуур үзүүлэлтүүд багтдаг. Үүнд<sup>34</sup>:

1. Ёс зүйн бодлого ба манлайлал
2. Ашиг сонирхлын зөрчлийн удирдлага
3. Дотоод хяналт ба аудит
4. Мэдээлэгчийг хамгаалах механизм
5. Сахилгын ба гомдол шийдвэрлэх тогтолцоо
6. Ил тод байдал ба тайлагнал.

Олон улсын практикт шударга байдлын индекс нь ихэвчлэн өөрийн үнэлгээ болон гадаад хяналт буюу баталгаажуулалт хосолсон хэлбэрээр хэрэгждэг ба энэ нь байгууллагын дотоод суралцах үйл явцыг дэмжихийн зэрэгцээ үнэлгээний бодит байдлыг нэмэгдүүлэх зорилготой<sup>35</sup>. Тус индекс нь байгууллагын дотоод бодлого, процесс, соёлын асуудлыг тодорхой илрүүлж, шинэчлэл, өөрчлөлт, сайжруулалт хийхэд шууд хэрэгсэл болох давуу талтай. Сул талын хувьд өгөгдөл цуглуулах зардал өндөр, байгууллагуудын тайлагнах сонирхлоос хамааралтай, бусад улс орнуудтай шууд харьцуулалт хийхэд тохиромжгүйд оршино.

**Үйлчилгээ хүргэлтийн үзүүлэлтүүд (Service delivery indicators SDI):** Дэлхийн банкны санаачилгаар боловсрол, эрүүл мэндийн салбарт төрийн үйлчилгээний чанар, гүйцэтгэлийг бодитоор хэмжих стандартчилагдсан институтийн түвшний үнэлгээний тогтолцоо юм. Эдгээр үзүүлэлтүүд нь иргэдийн үйлчилгээ авах туршлага, үйлчилгээний бодит нөөц, үйлчилгээний удирдлага, чадвар зэрэг элементүүдийг хамардаг. Үзүүлэлтүүдийг газар дээрх шууд хэмжилт хийж дүгнэдэг. Тус судалгаанд стандартчилагдсан асуулгын хуудас, байгууллагын нөөц, орчин, тоног төхөөрөмж, үйлчлүүлэгчийн сэтгэгдэл, ажилтны мэдлэг, чадвар, ажилтны оролцоо зэрэг олон талын

---

<sup>33</sup> OECD. (2017). *Public Integrity Indicators: Measuring Public Sector Integrity*. Paris: OECD Publishing.

<sup>34</sup> Transparency International. (2015). *National Integrity System Assessment Methodology*. Berlin: Transparency International.

<sup>35</sup> World Bank. (2012). *Public Sector Integrity: A Framework for Assessment*. Washington, DC: World Bank.

мэдээллийг цуглуулдаг<sup>36</sup>. Байгууллагын түвшинд хариуцлага, сахилга бат, үйлчилгээний бодит гүйцэтгэлийг хэмжих замаар засаглалын сайжруулах боломжийг олгоно.

**Бизнесийн ёс зүйн индекс (Business Ethics Index BEI):** Бизнесийн ёс зүйн индекс нь хэрэглэгчдийн бизнестэй холбоотой ёс зүйн хандлага, итгэл, ойлголтыг хэмжих индекс бөгөөд компанийн ёс зүйн үйл ажиллагааны талаар иргэдийн үнэлгээ, сэтгэгдлийг судалдаг хэмжүүр юм<sup>37</sup>. Энэхүү индексийг 2004 онд хэрэглэгчдийн бизнесийн ёс зүйн зан үйлийн талаарх ойлголт, үнэлгээг системтэйгээр хэмжих зорилгоор бий болгосны дараа Их Британи, Герман, Испани, Польш, Энэтхэг зэрэг олон улс орнууд олон улсын хэрэглэгчийн ёс зүйн хандлагыг харьцуулан судалдаг хэмжээс болгон ашиглаж байна. Бизнесийн ёс зүйн индекс нь 4 үндсэн хэмжигдэхүүнтэй, хувийн туршлага, бусдын туршлага, өнгөрсөн, ирээдүйн гэсэн 4 тэнхлэг дээр төвлөрсөн асуулгын хэлбэртэй<sup>38</sup>.

**Дэлхийн хамгийн ёс зүйтэй компаниуд (World's most ethical companies WME):** Этистер (Ethisphere) институт нь бизнесийн ёс зүй, ил тод байдал, итгэлцэл, хариуцлагын стандартуудыг тодорхойлж, тэргүүлэх практикийг сурталчлах зорилгоор 2007 оноос хойш Дэлхийн хамгийн ёс зүйтэй компаниуд хөтөлбөрийг эхлүүлж, жил бүр байгууллагуудын ёс зүйн манлайллыг үнэлж, олон улсын хэмжээнд өргөмжилдөг<sup>39</sup>. Аргачлалын хувьд байгууллагыг тоон болон чанарын олон хэмжигдэхүүнтэй аргуудын цогцоор үнэлдэг ба дараах 5 үндсэн хэмжигдэхүүнтэй. Үүнд:

1. *Ёс зүйн болон нийцлийн хөтөлбөр* (ethics and compliance program): стратеги, зохион байгуулалт, хяналт, хүний нөөц, сурталчилгаа, бичигдсэн дүрэм, журам, ёс зүйн сургалт, зөрчил илрүүлэлт, хяналт, эрсдэлийн үнэлгээ
2. *Ёс зүйн соёл* (Culture of ethics): удирдлагын хандлага, үнэт зүйлс (эрхэмж), хариуцлагатай шийдвэр гаргалт, соёлыг үнэлэх арга хэмжээнүүд
3. *Байгаль орчин, нийгэм дэх нөлөөлөл* (Environment and social impact): байгаль орчин, олон нийтийн оролцоо, ажилтан болон олон нийтэд үзүүлэх нөлөөлөл
4. *Засаглал* (Governance): Зөвлөл, гүйцэтгэх удирдлага, судалгаа, хяналт, нийцэл
5. *Гуравдагч талын менежмент* (Third party management): нийлүүлэлтийн гинжин хариуцлага, гадаад харилцаа, шалгалт, хяналт.

<sup>36</sup> World Bank *About SDI – Service Delivery Indicators*. Retrieved from World Bank website: <https://www.worldbank.org/en/programs/service-delivery-indicators/about-sdi>

<sup>37</sup> Tsalikis, J. & Seaton, B. (2006). Business Ethics Index: Measuring Consumer Sentiments Toward Business Ethical Practices.

<sup>38</sup> Tsalikis, J., Seaton, B., & Shepherd, P. L. (2014). *Business Ethics Index: Latin America*. Journal of Business Ethics, 119(2), 1–10. <https://doi.org/10.1007/s10551-012-1587-9>

<sup>39</sup> Ethisphere Institute. (2024). *World's Most Ethical Companies®: Ethics Quotient® assessment overview*. Ethisphere.com.

**Хүснэгт 4. Ethisphere институтийн World's Most Ethical Companies үнэлгээнд ашиглагддаг Ethics Quotient (EQ) аргачлалын үндсэн хэмжигдэхүүн ба дэд бүрэлдэхүүнүүд**

№	Үндсэн хэмжигдэхүүн (Dimension)	Дэд бүрэлдэхүүн (Sub-components)	Үнэлэх агуулгын жишээ
1	Ёс зүйн болон сахилгын программ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Стратеги ба бодлого</li> <li>• Зохион байгуулалт, бүтэц</li> <li>• Дотоод хяналт, мониторинг</li> <li>• Хүний нөөцийн бодлого</li> <li>• Дотоод ба гадаад сурталчилгаа</li> <li>• Ажлын байрны ёс зүйн боловсрол</li> <li>• Сургалт, мэдээлэл түгээх</li> <li>• Журам, мөрдлөгийн систем</li> </ul>	Ёс зүйн код, зөрчлийн мэдэгдлийн суваг, эрсдэлийн үнэлгээ, дотоод аудит
2	Ёс зүйн соёл	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Удирдлагын үлгэрлэл (tone at the top)</li> <li>• Үнэт зүйлсийн нэвтрэлт</li> <li>• Хариуцлагатай шийдвэр гаргалт</li> <li>• Соёлыг үнэлэх арга хэмжээнүүд</li> <li>• Ажилтны санал асуулга</li> <li>• Итгэлцлийн үзүүлэлтүүд</li> </ul>	айдасгүй орчин, шагнал урамшууллын уялдаа
3	Корпорацын иргэний үүрэг, нийгэм, хүрээлэн буй орчин	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Байгаль орчны нөлөөлөл</li> <li>• Нийгмийн оролцоо</li> <li>• Ажилтны сайн сайхан байдал</li> <li>• Олон нийтэд үзүүлэх нөлөө</li> <li>• Хүний эрхийн бодлого</li> </ul>	Байгаль хамгаалах бодлого, хөдөлмөрийн аюулгүй байдал,
4	Удирдлага, засаглал	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Төлөөлөн удирдах зөвлөл</li> <li>• Гүйцэтгэх удирдлага</li> <li>• Ёс зүйн хяналтын бүтэц</li> <li>• Судалгаа, аудит</li> <li>• Сахилгын тогтолцоо</li> </ul>	дотоод аудит, сахилгын ил тод байдал
5	Гуравдагч талын менежмент	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Нийлүүлэлтийн гинжин хариуцлага</li> <li>• Гэрээт түншийн шалгуур</li> <li>• Гадаад харилцаа</li> <li>• Шалгалт, хяналт</li> </ul>	агент/зуучлагчийн авлигын эрсдэлийн үнэлгээ

Энэхүү хүснэгт нь байгууллагын ёс зүйг зөвхөн дүрэм журам бус, соёл, удирдлага, гуравдагч талын харилцаа зэрэг олон хэмжээсээр үнэлдэг болохыг харуулж байна. Энэ аргачлал нь ёс зүйн индексийг институтийн түвшинд цогцоор хэмжих боломжтойг илэрхийлж байна.

**Авлигын эсрэг менежментийн тогтолцоо ISO 37001 (Anti bribery management system):** ISO37001 нь байгууллагын авлигаас урьдчилан сэргийлэх бодлого, эрсдэлийн үнэлгээ, дотоод хяналтыг шалгах стандарт бөгөөд зарим улс оронд төрийн байгууллагад нэвтрүүлж, институтийн үнэлгээний хэрэгсэл болгон ашигладаг<sup>40</sup>. Энэ нь индекс биш боловч институтийн бэлэн байдлын шалгуур болгоход тохиромжтой. Тус олон улсын стандартын шинэчилсэн хувилбар болох ISO 37001:2025 нь байгууллагууд авлигын эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх, илрүүлэх, хариу арга хэмжээ авах тогтолцоог системтэйгээр хэрэгжүүлэхэд зориулагдсан. Удирдлагын манлайлал, эрсдэлийн удирдлага, дотоод хяналт, хүний нөөц ба соёл, гуравдагч талын эрсдэл, зөрчил мэдээлэх систем гэсэн үндсэн бүрэлдэхүүн хэсгүүдтэй.

**Төрийн байгууллагын шударга ёсны ойлголтын индекс (Integrity perception index IPD):** БНСУ-ын Авлигатай тэмцэх, иргэний эрхийн хороо (KICAC) нь авлигын эсрэг бодлогыг шинжлэх ухаанч, системтэй байдлаар хэрэгжүүлэх зорилгоор төрийн байгууллагуудын Шударга ёсны ойлголтын индексийг жил бүр хэмждэг. Энэхүү индексээр хэмжсэнээр авлигын эсрэг үйл ажиллагааг идэвхжүүлэх, авлигад өртөмтгий салбар, чиглэлийг илрүүлэх, бодлогын шийдэл боловсруулахад чиглэгддэг<sup>41</sup>. Энэ индексийг анх 2002 оноос эхлэн тооцож, 71 төв засгийн газрын байгууллага болон төрийн өмчит аж ахуйн нэгжүүдийг үнэлж эрэмбэлсэн<sup>42</sup>. Энэхүү индексийн өгөгдлийг ашиглан засаглалын чанар, төрийн байгууллагын шударга байдал, авлигын эсрэг дэд бүтцийн чиглэлээр харьцуулсан судалгаа хийдэг. Энэхүү индексийн загварыг 1999 онд боловсруулсан боловч бодит үнэлгээний судалгааг 2002 оноос эхлүүлжээ. Учир нь загварын тохиромжтой, бодитой байдлыг шалгах зорилгоор 2000, 2001 онд төрийн байгууллагуудын дунд гурван үе шаттай туршилтын (pilot study) судалгаа явуулж, эхний шатанд загварын нарийвчлал, үнэн зөв байдлыг үнэлж, дараагийн хоёр шатанд илүү олон байгууллагыг хамруулан загварыг цаашид сайжруулан, нарийвчлан боловсруулсан.

**Глобал бизнесийн ёс зүйн судалгаа (Global Business Ethics Survey GBES):** Энэхүү судалгааг Ёс зүй, бизнесийн санаачилга (Ethics and compliance initiative ECI) байгууллагаас гаргадаг олон улсын ёс зүйн болон дүрмийн дагуу ажиллаж буй байдал,

---

<sup>40</sup> International Organization for Standardization (ISO). (2016). *ISO 37001: Anti-bribery management systems — Requirements with guidance for use*

<sup>41</sup> OECD, “Public sector integrity – A framework for assessment, OECD 2025, [Public Sector Integrity – A Framework for Assessment](#)

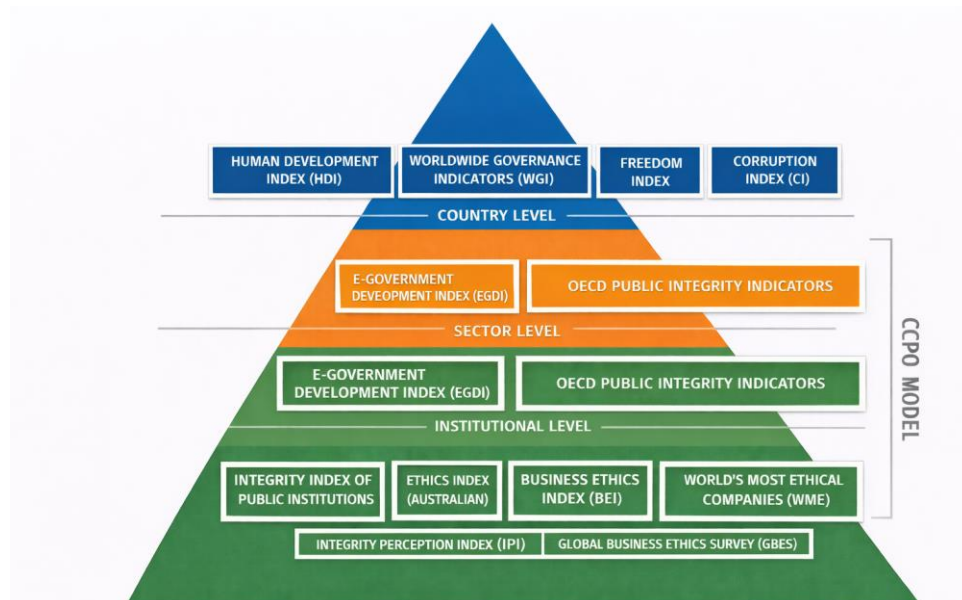
<sup>42</sup> OECD, “Public sector integrity – A framework for assessment, OECD 2025, [Public Sector Integrity – A Framework for Assessment](#)

байгууллагын ёс зүйд чиглэсэн олон улсын судалгаа болно<sup>43</sup>. Тус судалгаанд ажилтнууд өөрсдийн ажлын нөхцөлд харсан ёс зүйн асуудал, дарамт, зөрчилтэй холбоотой нөхцөл байдалд орсон тухай хариулах боломжтой асуултууд багтдаг. 2023 онд 42 орны ажиллагсад оролцсон өргөн хүрээний өгөгдөл цуглуулснаар олон улсын хэмжээнд жишиг болох судалгаанд тооцогдох болсон. Уг судалгаанд ёс зүйн зөрчил харсан эсэх, зөрчлийг мэдээлэх боломж, айдас, дарамт, удирдлагын ёс зүйн манлайлал, ёс зүйн хууль, дүрэм, хөтөлбөрийн нөлөө, ёс зүйн соёл зэрэг олон талын үзүүлэлтүүдийг хамарсан байгууллагын түвшний ёс зүйн орчин, соёлыг хэмжихэд чиглэдэг<sup>44</sup>.

### 3.3 Олон улсын харьцуулсан судалгаа – төрийн албаны ёс зүйн индекс

Олон улсад түгээмэл ашиглагддаг ихэнх индексүүд улс орны түвшинд чиглэсэн байгаа бол байгууллагын түвшинд ёс зүй, шударга байдлыг нэгтгэсэн нийлмэл индекс хэлбэртэй стандарт тогтолцоо ховор байна. ЭЗХАХБ, Дэлхийн Банк, ОУВС зэрэг олон улсын байгууллагуудын боловсруулсан үнэлгээний тогтолцоо, аргачлал нь байгууллагын түвшинд хэсэгчлэн хэмжих боломжийг олгож, суурь үзэл баримтлалыг харуулж байна. Дээрх олон улсад хэрэглэгдэж буй индексүүд нь улс орны, салбарын эсвэл институтийн түвшинд хэмжих нэгжээ харилцан адилгүй тодорхойлдог.

**Зураг 1. Олон улсын судалгаануудын хэрэгжих түвшин (улс орны, салбарын, институтийн)**



Эх сурвалж: Судлаачийн нэгтгэл

<sup>43</sup> Ethics & Compliance Initiative. (2023). *Global Business Ethics Survey 2023: The state of ethics & compliance in the workplace*. Ethics & Compliance Initiative.

<sup>44</sup> Ethics & Compliance Initiative. (2023). *Global Business Ethics Survey 2023: The state of ethics & compliance in the workplace*. Ethics & Compliance Initiative.

Дээрх зурагт олон улсад хэрэглэгддэг индексүүдийн үнэлгээний түвшин улс орны, салбарын болон институтийн түвшинд хэрхэн ялгаатай хэрэгжиж байгааг харуулсан. Энэ нь төрийн албаны ёс зүйн индексийг байгууллагын (институтийн) түвшинд чиглүүлэх шаардлагатайг харуулж байна.

Хүний хөгжлийн индекс (HDI) нь хүний хөгжлийг нэг л тоон үзүүлэлтээр илэрхийлэхдээ олон хэмжээс бүхий ойлголтыг (эрүүл мэнд, боловсрол, амьжиргааны түвшин) нэгтгэн үнэлдэг нийлмэл үзүүлэлтийн сонгодог жишээ бол төрийн албаны ёс зүй нь мөн адил олон талт, хэмжээс бүхий ойлголт бөгөөд зөвхөн нэг шалгуураар хэмжих боломжгүй, харин байгууллагын соёл, ил тод байдал, хариуцлага, шударга байдал, ашиг сонирхлын зөрчил, сахилгын орчин зэрэг олон бүрэлдэхүүн хэсгүүдийн нийлбэр үр дүнгээр илрэх боломжтой. Олон улсын индексүүдийг салбар, үнэлгээний нэгж, зорилго, өгөгдлийн эх үүсвэр, үндсэн хэмжээс, хэмжих онооны шалгуур үзүүлэлтүүдээр харьцуулсан.

### Хүснэгт 5. Олон улсын индексийн судалгааны харьцуулалт

	Индекс/судалгааны нэр	Салбар	Үнэлгээний нэгж	Зорилго / хэмжих зүйл	Өгөгдлийн эх үүсвэр	Үндсэн хэмжээс (dimensions)	Оноо/шкала
1	OECD Public Integrity Indicators (PIIs) – Төрийн шударга байдлын үзүүлэлтүүд	Улс	Улс	Авлига/ёс зүйн эрдэлийг бууруулах чадвар, системийн зохицуулалт ба хэрэгжилтийг үнэлэх	Албан мэдээлэл, захиргааны өгөгдөл	4 багц: Стратеги (Strategy), Хариуцлага (Accountability), Дотоод хяналт/эрдэлийн удирдлага (Risk), Шүүх ба сахилгын тогтолцоо (Justice)	Шалгуур үзүүлэлтэд суурилсан (тийм/үгүй) + тоон үзүүлэлтүүд; нийт 22 шалгуур, 12 тоон
2	Ethics Index (Australia) – Австралийн Ёс зүйн индекс	Олон нийтийн ойлголт (салбар хооронд)	Хүн ам (18–65 нас), салбар/байгууллага/мэргэжил	Австраличуудын ёс зүйн асуудал, салбаруудын ёс зүйтэй холбоотой үнэлэмж (perception) ба “чухал байдал”-ыг хэмжих	Үндэсний санал асуулга (n=1000, демографийн жинлэлтэй)	Ёс зүйн чухал байдал; хүлээлтийн зөрүү; салбар/байгууллага/мэргэжлийн үнэлгээ	Цэвэр оноо = (% ёс зүйтэй) – (% ёс зүйгүй)
3	Integrity Index of Public Institutions – Төрийн байгууллагын шударга байдлын индекс	Төр (байгууллага)	Төрийн байгууллага	Төрийн байгууллагын ёс зүйн бодлого хэрэгжилт ба институцийн шударга байдлыг үнэлэх, харьцуулах	Баримт бичиг, захиргааны өгөгдөл, ярилцлага/ажиглалт (хөндлөнгийн үнэлгээ)	5 чиглэл: хариуцлага, ил тод байдал, стратегийн удирдлага, ёс зүйн стандарт, меритэд суурилсан хүний нөөцийн тогтолцоо; тус бүр 20 оноо	0–100 оноо; 0–33 суурь, 34–66 дунд, 67–100 өндөр түвшин
4	Business Ethics Index (BEI) – Бизнесийн ёс зүйн индекс	Хувийн хэвшил (хэрэглэгчийн хандлага)	Хэрэглэгч (consumer sentiment)	Бизнесийн ёс зүйн практикийн талаарх хэрэглэгчдийн мэдрэмж/хандлагыг системтэй хэмжих	Утас ярилцлагын судалгаа	4 хэмжүүр: Хувийн туршлага – бусдаар дамжсан мэдээлэл × Өнгөрсөн үнэлгээ – ирээдүйн хүлээлтийн хос тэнхлэгт загвар	Нэгдсэн индексийн утга (жишээ: BEI 107 = зэрэг хандлага); хувилбаруудаар цаг хугацааны тренд гаргана
5	World’s Most Ethical Companies (WME) – Дэлхийн хамгийн ёс зүйтэй компаниуд	Хувийн хэвшил (компани)	Компанийн ёс зүй, нийцлийн хөтөлбөр, засаглал	Ёс зүй, нийцлийн (ethics & compliance) хөтөлбөрийн чанарыг олон шалгуураар үнэлж шалгаруулах	Ethisphere-ийн асуулга + нотлох баримт + олон нийтэд нээлттэй мэдээллийн үнэлгээ	5 ангилал: Ёс зүй ба хууль, дүрэм мөрдөлтийн хөтөлбөр; ёс зүйн соёл; нийгмийн ба тогтвортой байдлын хариуцлага; засаглал; гуравдагч талын эрдэлийн удирдлага	250+ асуулга; оноо харьцуулна; жагсаалтад багтсан компаниудыг зэрэглэдэггүй
6	Integrity Perception Index (IPI) – Төрийн байгууллагын шударга ёсны ойлголтын индекс (БНСУ жишээ)	Төр (агентлаг)	Төрийн байгууллага (иргэний туршлага/ойлголт)	Иргэдийн үйлчилгээний туршлага, ойлголт дээр тулгуурлан байгууллагын шударга байдлын түвшинг хэмжих	Иргэдийн санал асуулга (үйлчилгээ авсан/гомдол гаргасан иргэд)	2 хүчин зүйл: Шударга байдлын ойлголт ба боломжит эрдэлийн үнэлгээг нэгтгэсэн хэмжилтийн загвар; IPI = 49% + 51% жинлэл	1–10 шкал (10 = хамгийн өндөр шударга байдал)
7	Global Business Ethics Survey (GBES) – Глобал бизнесийн ёс зүйн судалгаа	Хувийн хэвшил (ажилтны туршлага)	Ажилтан (employee survey)	Ажлын байрны ёс зүй, соёл, зөрчил (misconduct), дарамтыг ажилтны өнцгөөс хэмжих	дэлхийн хэмжээний ажилтны санал асуулга	Соёлын хүч, зөрчил ажиглалт, тайлагнал, дарамт, ошөө авалт зэрэг үзүүлэлтүүд	Үзүүлэлтүүд хувь/түвшинээр; 2023 онд 42 улс, 70,000+ ажилтан (тайлангийн тойм мэдээллээр)

Эх сурвалж: Судлаачийн нэгтгэл

Ёс зүйтэй холбогдсон олон улсад хэрэглэгддэг индексийн харьцуулсан судалгааны үр дүнгээс индексийн үндсэн хэмжээснүүдийг зэрэгцүүлэн харьцуулж, аль хэмжээс хамгийн олон индексэд давхцаж байгаа давтамжаар тооцож (жишээлбэл, хариуцлага, ёс зүйн соёл, засаглалын шинжтэй хэмжээснүүд) нэгтгэн, кластер болгон ангилсан. Ингэснээр ёс зүйн индексийн хэмжээсийг сонгох үндэслэл нь ёс зүйтэй холбогдсон олон улсад хэрэглэгддэг индексийн харьцуулсан судалгааны үр дүнд гарсан болно. Энэхүү хүснэгт нь олон улсын индексүүдийг зорилго, үнэлгээний нэгж, өгөгдлийг эх үүсвэр, хэмжээсээр нь харьцуулан үзүүлж байна. Энэ нь төрийн албаны ёс зүйн индексийн хэмжээсийг сонгох суурь мэдээлэл болж болох юм.

**Хүснэгт 6. Ёс зүйтэй холбогдсон олон улсад хэрэглэгддэг индексүүдийн үндсэн хэмжээсийг харьцуулан кластер болгосон ангилал**

Кластер	Хэмжээс тоо	Багтсан хэмжээсүүд
Институтийн - Institutional	7	Стратеги; Стратегийн удирдлага; Ёс зүй ба нийцлийн хөтөлбөр; Дотоод хяналт/эрсдэлийн удирдлага; Шүүх ба сахилгын тогтолцоо; Гуравдагч талын эрсдэлийн удирдлага; Меритэд суурилсан хүний нөөц
Засаглалын - Governance	5	Хариуцлага; Ил тод байдал; Засаглал; Тайлагнал; Ёс зүйн стандарт
Зан үйлийн - Behavioral	5	Ёс зүйн соёл; Ёс зүйн соёлын хүч; Зөрчил ажиглалт; Ёс зүй зөрчих дарамт
Ойлголт - Perception	9	Ёс зүйн ач холбогдол; Ёс зүйн хүлээлтийн зөрүү; Салбар/байгууллага/мэргэжлийн үнэлгээ; Хувийн туршлага; Дам мэдээлэл; Өнгөрсөн үнэлгээ; Ирээдүйн хүлээлт; Ойлгогдсон шударга байдал; Боломжит эрсдэлийн орчинд суурилсан шударга байдал

Эх сурвалж: Судлаачийн нэгтгэл

Дээрх хүснэгтэд ёс зүйтэй холбоотой индексүүдийн нийтлэг хэмжээснүүдийг институтийн, засаглалын, зан үйлийн, ойлголтын гэсэн бүлэгт ангилсан. Энэ ангиллыг нь төрийн албаны ёс зүйн индексийн онолын хүрээг тодорхойлоход ашиглаж болох юм.

Ёс зүйтэй холбогдсон олон улсад хэрэглэгддэг индексийн харьцуулсан судалгаанд багтсан хэмжээснүүдэд суурилан төрийн байгууллагад тохирсон хэмжээснүүдийг тодорхойлов. Дээрх индексүүдийн давхцаж буй логик, онолын нийцлийг харгалзан судалгаанд 9 үндсэн хэмжээс бүхий нэгдсэн хүрээ боловсруулсан. Энэ хүрээ нь институцийн чадавх (institutional), засаглалын механизм (governance), зан төлөв ба соёл

(behavioral), үр дүнгийн ойлголт (perception/outcome) гэсэн дөрвөн түвшнийг хамарсан загвар бөгөөд дараах үндсэн 9 хэмжээстэй.

1. Стратегийн удирдлага ба Integrity policy
2. Хариуцлага ба тайлагнал
3. Ил тод байдал ба мэдээллийн хүртээмж
4. Дотоод хяналт ба эрсдэлийн удирдлага
5. Ёс зүйн стандарт ба сахилгын тогтолцоо
6. Хүний нөөцийн мерит тогтолцоо
7. Ёс зүйн соёл ба манлайлал
8. Зөрчил мэдээлэх ба хамгаалалт
9. Иргэдийн ойлголт ба итгэлцэл

**Хүснэгт 7. Ёс зүйн олон улсын хэрэглэгддэг индексүүдийн харьцуулсан судалгааны үр дүнд гарсан төрийн албаны ёс зүйн индексийн үндсэн хэмжээс**

№	Хэмжээс	Кластер	Тайлбар
1	Стратегийн удирдлага ба ёс зүйн бодлого	Институт	Ёс зүй, шударга байдлын бодлого, төлөвлөлт, хэрэгжилтийн уялдаа
2	Хариуцлага ба тайлагнал	Засаглал	Шийдвэр, гүйцэтгэлд хяналт тавих механизм
3	Ил тод байдал ба мэдээллийн хүртээмж	Засаглал	Олон нийтийн хяналт, итгэлийг дэмжих нөхцөл
4	Дотоод хяналт ба эрсдэлийн удирдлага	Институт	Авлига, ашиг сонирхлын зөрчлийг урьдчилан сэргийлэх
5	Ёс зүйн стандарт ба сахилгын тогтолцоо	Засаглал	Дүрэм, журмын мөрдөлт, хариуцлагын хэрэгжилт
6	Хүний нөөцийн мерит тогтолцоо	Институт	Чадварт суурилсан томилгоо, дэвшил
7	Ёс зүйн соёл ба манлайлал	Зан үйл	Удирдлага, хамт олны үнэт зүйлс
8	Зөрчил мэдээлэх ба хамгаалалт	Зан үйл	Шүгэл үлээгчийг хамгаалах, дарамт шахалтгүй орчин
9	Иргэдийн ойлголт ба итгэлцэл	Ойлголт	Үйлчилгээний шударга байдлын бодит туршлага

Эх сурвалж: Судлаачийн нэгтгэл

Дээрх хүснэгт нь олон улсын практикт хамгийн түгээмэл давхцаж буй хэмжээснүүдэд тулгуурлан төрийн албанд тохирох 9 үндсэн хэмжээсийг тодорхойлсныг харуулж болно. Энэ нь индексийн агуулгыг онол, практикт нийцүүлэх үндэс болох бөгөөд эдгээр үзүүлэлтүүд тус бүрийг а) бодлого, журам байгаа эсэх, б) хэрэгжилтийн бодит байдал, в) хяналт, хариуцлагын хэрэгжилт, г) ажилтны зан төлөв, соёл, д) иргэдийн

туршлага, итгэлцэл гэсэн зарчмуудаар сонгож, хэмжихдээ байгууллагын баримт бичгийн судалгаа, албан хаагчдын судалгаа, иргэдийн судалгаа зэрэг олон эх үүсвэрээс өгөгдөл цуглуулснаар хэмжилтийн найдвартай байдал нэмэгдэнэ.

Авлигын эсрэг менежментийн тогтолцоо ISO 37001 нь индекс биш боловч институтийн бэлэн байдлын шалгуур болгоход тохиромжтой бөгөөд ISO 37001:2025 нь байгууллагууд авлигын эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх, илрүүлэх, хариу арга хэмжээ авах тогтолцоог системтэйгээр хэрэгжүүлэхэд зориулагдсан. ISO37001 олон улсын стандарттай төрийн албаны ёс зүйн индексийг холбосноор индекс нь олон улсын стандарттай нийцсэн, аудит бодит хэрэгжилттэй холбогдсон, институтийн бэлэн байдал буюу суурь нөхцөлийг системтэйгээр бэхжүүлэх боломжтой<sup>45</sup>.

Ёс зүйн индексийг боловсруулахдаа ISO 37001 “Авлигын эсрэг менежментийн тогтолцоо”-г баталгаажуулалтын стандарт хэлбэрээр бус, харин байгууллагын ёс зүйн тогтолцооны **процессын бэлэн байдал, институтийн чадавхыг үнэлэх суурь хүрээ** болгон ашиглав. ISO 37001 стандарт нь манлайлал, эрсдэлийн үнэлгээ, дотоод хяналт, мэдээлэх механизм, залруулах арга хэмжээ зэрэг байгууллагын түвшний системийн элементүүдийг тодорхой заасан тул эдгээр шаардлагыг Ёс зүйн индексийн хэмжээс бүрийн индикаторын дизайн боловсруулахад ашиглах боломжтой.

#### **Хүснэгт 8. ISO37001 олон улсын стандарт ба төрийн албаны ёс зүйн индексийн хэмжээсний огтлолцол**

	<b>ISO 37001 Бүлэг</b>	<b>ISO Шаардлагын товч агуулга</b>	<b>Ёс зүйн индексийн хэмжээст</b>	<b>Индикатор (жишээ асуулт / шалгуур)</b>	<b>Мэдээллийн эх сурвалж</b>
1	Байгууллага - Бүлэг 4	Авлигын эрсдэлийг тодорхойлох, оролцогч талуудыг тодорхойлох	Авлигын эрсдэлийн удирдлага	Байгууллага авлигын эрсдэлийн үнэлгээг тогтмол хийдэг эсэх	Эрсдэлийн үнэлгээний тайлан, дотоод журам
2	Манлайлал - Бүлэг 5	Удирдлагын манлайлал, бодлогын баталгаа	Манлайлал ба ёс зүйн бодлого	Ёс зүйн / авлигын эсрэг бодлого батлагдсан, хэрэгждэг эсэх	Бодлогын баримт бичиг, захирлын тушаал
3	Төлөвлөлт - Бүлэг 6	Эрсдэлийн үнэлгээнд суурилсан төлөвлөлт	Стратеги, урьдчилан сэргийлэлт	Өндөр эрсдэлтэй процессуудад хяналтын арга хэмжээ авдаг эсэх	Төлөвлөгөө, процессын журам
4	Дэмжлэг - Бүлэг 7	Сургалт, нөөц, мэдээлэл, харилцаа	Чадавх, ёс зүйн боловсрол	Ажилтнууд ёс зүйн сургалтад тогтмол хамрагддаг эсэх	Сургалтын төлөвлөгөө, бүртгэл

<sup>45</sup> International Organization for Standardization (ISO). (2016). *ISO 37001: Anti-bribery management systems — Requirements with guidance for use*

5	Үйл ажиллагаа - Бүлэг 8	Хяналттай үйл ажиллагаа, худалдан авалт, гэрээ	Процессын шударга байдал	Худалдан авалт, томилгоонд ил тод журам мөрдөгддөг эсэх	Худалдан авалтын баримт, шалгалтын акт
6	Гүйцэтгэлийн үнэлгээ - Бүлэг 9	Дотоод аудит, мониторинг	Хяналт, үнэлгээ	Дотоод хяналтын шалгалт тогтмол явагддаг эсэх	Дотоод аудитын тайлан
7	Сайжруулалт - Бүлэг 10	Залруулах арга хэмжээ, тасралтгүй сайжруулалт	Сахилга хариуцлага, сайжруулалт	Ёс зүйн зөрчилд арга хэмжээ авч, дахин давтагдахаас сэргийлдэг эсэх	Сахилгын шийдвэр, залруулах төлөвлөгөө
8	Тайлагнал, мэдээлэл - Бүлэг 5,7	Мэдээлэх суваг, гомдлын механизм	Гадаад тайлагнал, оролцоо	Иргэд, ажилтнууд зөрчлийг аюулгүй мэдээлэх боломжтой эсэх	Гомдлын бүртгэл, вэб сайт, утас
9	Соёл, ойлголт - Бүлэг 5,7	Ёс зүйн соёлыг дэмжих	Байгууллагын соёл	Ажилтнууд ёс зүйг байгууллагын үнэт зүйл гэж үздэг эсэх	Судалгааны асуулга, ярилцлага

Эх сурвалж: Судлаачийн нэгтгэл

Түүнчлэн ISO олон улсын стандартад суурилсан институтийн бэлэн байдлыг шалгах онооны систем нэвтрүүлэх боломжтой. Жишээлбэл, хэмжээс бүрд 0 оноо – байхгүй, 1 оноо - баримт байгаа, хэрэгжилт сул, 2 оноо - хэрэгжиж байгаа, 3 оноо - бүрэн хэрэгжсэн гэх байдлаар оноо өгч болно. Ийнхүү хэмжээс бүрд өгсөн оноо нь нийт онооны 70 хувийг бүрдүүлэх, үлдсэн 30 хувийг бодит бичиг баримт, нотолгоо, өгөгдлөөр цуглуулж болох юм.

Олон улсын түвшинд макро орчинд үндэсний хэмжээнд хэрэглэгдэж буй индексүүд нь ихэвчлэн институтийн чадамж, засаглалын чанар, хуулийн хэрэгжилт, ил тод байдал, төрийн үйлчилгээний хүртээмж зэрэг өргөн хүрээний ойлголтуудыг хэмжиж байна. Түүнчлэн ёс зүй, шударга байдал нь сайн засаглал, авлига буурах, төрийн үйлчилгээний чанар дээшлэх, улмаар хүний хөгжилд нөлөөлдөг суурь хүчин зүйл буюу шалтгаан үр дагаврын уялдааны загвартай холбогдох боломжтой. Төрийн албаны ёс зүйн хувьд шалтгаан үр дагаврын уялдааг ёс зүйн орчин, шударга байдал – байгууллагын хариуцлага, дотоод хяналт – төрийн үйлчилгээний чанар, ил тод байдал – иргэдийн итгэл, ил тод байдал гэсэн ойлголтоор төсөөлж болно.

## Зураг 2. Төрийн албаны ёс зүйн шалтгаан үр дагаврын уялдаа

### Causal Pathway of Public Sector Ethics Index



Эх сурвалж: Судлаач

Төрийн албаны ёс зүйн индекс нь харьцуулсан судалгаанд ашиглагдсан индексүүдийн адил (i) онолын хүрээнд суурилсан хэмжээснүүдтэй, (ii) олон эх сурвалжийн өгөгдлийг стандартчилан нэгтгэдэг, (iii) бодлогын мониторинг, харьцуулалтын хэрэгсэл болох боломжтой шинж чанарыг агуулж байна.

Олон улсад хэрэглэгддэг ёс зүй, шударга байдалтай холбоотой индексүүдийг харьцуулан судлахад дараах дүгнэлт гарч байна. Үүнд:

- Индексүүдийн хэмжээснүүд давхцалтай,
- Институтийн чадавх, засаглал, соёлын хэмжээс давамгайлдаг,
- Зөрчил гараагүй байдал бус эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх механизм чухалд тооцогддог гэж үзэж болохоор байна.

Олон улсын практик харуулж байгаагаар ёс зүйн индекс нь:

- Зөвхөн зөрчил байгаа эсэхийг хэмжих бус,
- Институтийн бэлэн байдал,
- Бодлогын хэрэгжилт,
- Соёл, манлайлал,
- Иргэдийн туршлага, итгэлцлийг цогцоор нь үнэлэх шаардлагатай.

Иймээс төрийн албаны ёс зүйн индексийг олон улсын арга зүйн жишигт нийцүүлэн, институтийн түвшинд чиглэсэн олон эх сурвалжийн өгөгдөлд суурилсан байдлаар боловсруулах нь оновчтой гэж үзэж байна.

#### IV. ИНДЕКСИЙН ХЭРЭГЛЭЭ - МОНГОЛ УЛС

Монгол Улс нь олон улсын индексүүдэд идэвхтэй хамрагддаг орнуудын нэг бөгөөд индексүүдийг бодлогын баримт бичиг боловсруулах, олон улсын хамтын ажиллагааны үнэлгээ, донор байгууллагын санхүүжилтийн нөхцөл, улс орон болон салбарын нөхцөл байдлын үнэлгээ, дүн шинжилгээ хийх зэргээр өргөн хэрэглэдэг. Жишээлбэл, Хүний хөгжлийн индексийг Үндэсний хөгжлийн бодлого, Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлалд, Дэлхийн засаглалын үзүүлэлтийг төрийн чадавх, авлигын хяналт, хууль дээдлэх ёсыг олон улсын түвшинд үнэлэхэд, Авлигын төсөөллийн индексийг авлигын эсрэг бодлогын ахиц дэвшлийг улс төр, олон нийтийн түвшинд хэмжих гол шалгуур болж байна. Эдгээр индексүүд нь төрийн бодлогын ахиц дэвшил, сул талыг илрүүлэхэд тодорхой хувь нэмэр оруулж байгаа хэдий ч Монгол Улсад төрийн албаны ёс зүйн орчныг институтийн түвшинд цогцоор хэмжих нэгдсэн индекс одоогоор байхгүй байна.

Монгол Улсад практикт ашиглагдаж буй индексүүдийг зорилго, хамрах хүрээгээр нь ерөнхийд нь дараах 3 бүлэгт хувааж болохоор байна. Үүнд:

1. Институтийн шударга байдал, авлигын эрсдэлийг хэмжих үнэлгээ
2. Төрийн үйлчилгээ, бизнесийн орчинд чиглэсэн индексүүд
3. Макро түвшний итгэл, хүлээлтийг хэмжих индексүүд.

*1. Институтийн шударга байдал, авлигын эрсдэлийг хэмжих үнэлгээ:*

Авлигатай Тэмцэх газрын (АТГ) судалгаа, шинжилгээний алба нь Шударга байдлын үнэлгээ, Улс төр, шүүх, хууль хяналтын байгууллагын авлигын төсөөллийн судалгаа, Хүүхдийн шударга байдлын судалгаа тогтмол явуулж, тайлан мэдээг олон нийтэд нээлттэй цахим хуудсандаа байршуулдаг<sup>46</sup>.

**Авлигын эрсдэлийн үнэлгээ (АТГ):** АТГ-с зохион байгуулдаг Авлигын эрсдэлийн үнэлгээнд байгууллагын бүхий л үйл ажиллагаа, чиглэлийг хамруулдаг бөгөөд эрсдэлийн үнэлгээг байгууллагын үйл ажиллагааны дараах чиглэлээр тусгайлан зохион байгуулдаг. Үүнд: 1. Чиг үүрэг, бүтэц 2. Төсөв санхүү 3. Шийдвэр гаргах үйл явц 4. Ил тод байдал 5. Хариуцлага тооцох механизм 6. Мэдээллийн хүртээмж 7. Хүний нөөцийн удирдлага, зохион байгуулалт 8. Ёс зүй, шударга байдлын түвшин 9. Өргөдөл, гомдол шийдвэрлэлт 10. Авлигын эсрэг, бодлого, удирдлагын авлигатай тэмцэх хүсэл эрмэлзэл 11. Сургалт, давтан сургалт болно. Эрсдэлийн үнэлгээний хамрах хүрээ нь үнэлгээ хийж буй байгууллагын цар хүрээ, үйл ажиллагааны онцлог, чадавх, нөөц боломжоос хамааран харилцан адилгүй хийгддэг бөгөөд чанарын болон тоон судалгааны аргыг хослуулдаг.

<sup>46</sup> Авлигатай тэмцэх газар, [Авлигатай тэмцэх газар | Шударга Ёс, Хөгжил Дэвшил](#) 2025.12

Авлигын эрсдэлийн үнэлгээг тодорхойлох үндсэн чиглэлийг АТГ-ын даргын 2019 оны 05 дугаар сарын 01-ний өдөр А/40 тоот тушаалаар батлагдсан Авлигын эрсдэлийн үнэлгээний аргачлалын 5.2-т тусгасан. Авлигын эрсдэлийн үнэлгээг байгууллагын үйл ажиллагааны дараах чиглэлээр тусгайлан зохион байгуулахаар тусгасан. Үүнд:

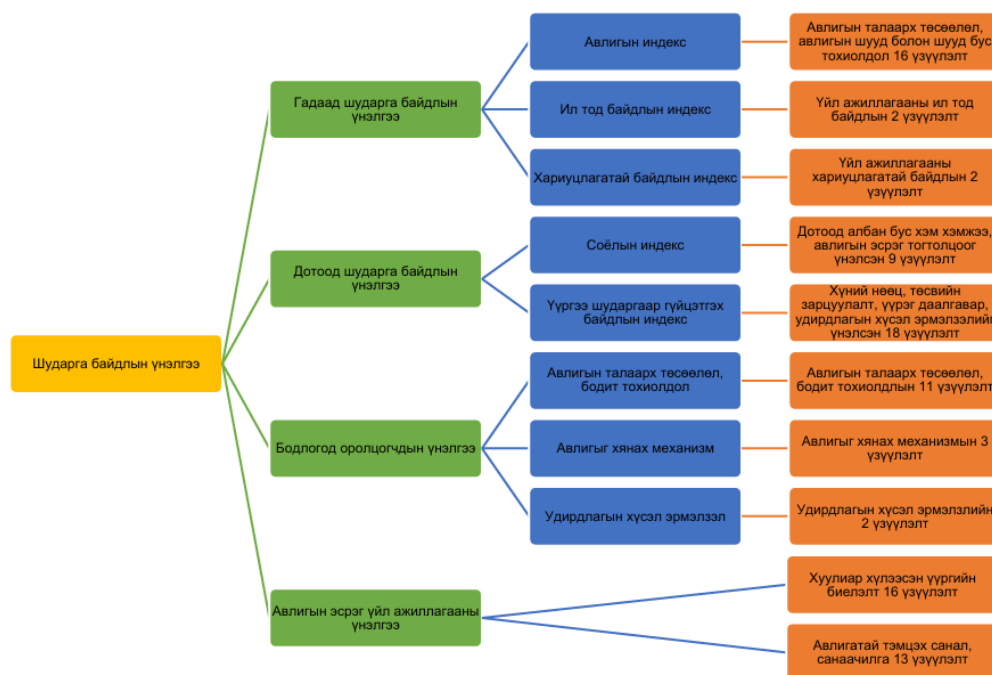
1. Чиг үүрэг, бүтэц
2. Төсөв санхүү
3. Шийдвэр гаргах үйл явц
4. Ил тод байдал
5. Хариуцлага тооцох механизм
6. Мэдээллийн хүртээмж
7. Бүртгэл
8. Хүний нөөцийн удирдлага, зохион байгуулалт
9. Ёс зүй, шударга байдлын түвшин
10. Өргөдөл, гомдол шийдвэрлэлт
11. Авлигын эсрэг бодлого
12. Удирдлагын авлигатай тэмцэх хүсэл, эрмэлзэл
13. Сургалт, давтан сургалт

**Шударга байдлын үнэлгээ (Авлигатай тэмцэх газар АТГ):** АТГ-ын судалгаа шинжилгээний хэлтэс эрхлэн 2 жил тутамд шударга байдлын үнэлгээг АТГ-ын даргын 2015 оны А/129 тушаалаар баталсан “Шударга байдлын үнэлгээний аргачлал”-ын дагуу хийж гүйцэтгэдэг<sup>47</sup>. Үнэлгээг 0-100 оноогоор тооцдог.

---

<sup>47</sup> Авлигатай тэмцэх газар, Бодлогын шийдэл ТББ, (2024), Шударга байдлын үнэлгээ 2024 судалгааны тайлан, Улаанбаатар хот.

### Зураг 3. АТГ-ын Шударга байдлын үнэлгээний арга зүйн загвар



Эх үүсвэр: Шударга байдлын үнэлгээний аргачлал, АТГ, 2015

АТГ-ын Шударга байдлын үнэлгээний хүрээнд авлигын индекс, ил тод байдлын индекс, хариуцлагатай байдлын индекс, соёлын индекс, үүргээ шударгаар гүйцэтгэх байдлын индекс, авлигын талаарх төсөөлөл, бодит тохиолдол, авлигыг хянах механизм, удирдлагын хүсэл эрмэлзэл зэрэг хэмжүүрийг ашиглаж байна.

Шударга байдлын үнэлгээ нь институтийн орчин, зан үйл, иргэдийн ойлголтыг хослуулан хэмждэг боловч ёс зүйн бодлого, соёл, манлайлал, дотоод хяналтын институтийн уялдааг нэг индекс болгон нэгтгэдэггүй сул талтай. Энэ нь ёс зүйн индексийг олон эх сурвалжийн өгөгдөлд суурилан боловсруулах боломжтойг нотолж байна.

**Хүүхдийн шударга байдлын үнэлгээ (АТГ):** Ерөнхий боловсролын сургуулийн сурагчдын шударга байдлын түвшин, түүний дэд үзүүлэлт болох ёс зүй, ёс суртахуун, төлөвшил, хууль сахиу болон авлигыг үл тэвчих чадвар, хандлага ямар түвшинд байгааг тодорхойлох, хүүхдийг шударга иргэн болгон төлөвшүүлэхийн тулд авч хэрэгжүүлбэл зохих урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх ажлын чиглэлийг тогтоох зорилготой. Үнэлгээг 1-5 хүртэл оноогоор гаргах бөгөөд үнэлгээ 5 руу дөхөх тусам хүүхдийн шударга байдал өндөр байгааг илтгэнэ.

## Зураг 4. Шударга байдлын шалгуур үзүүлэлтүүд<sup>48</sup>

<i>Шударга байдлын шалгуур</i>	<i>Тодорхойлолт</i>
ХҮҮХДИЙН ЁС ЗҮЙ, ЁС СУРТАХУУНЫ ДЭД ҮЗҮҮЛЭЛТ	Хүүхдийн ёс зүй, ёс суртахууныг насны онцлогт тохирсон асуултаар тогтоох дэд үзүүлэлт ба уг дэд үзүүлэлт нь хүүхдийн ёс суртахууны хэм хэмжээг илэрхийлнэ.
ХҮҮХДИЙН ЗӨВ ТӨЛӨВШИЛТИЙН ДЭД ҮЗҮҮЛЭЛТ	Хүүхдийн зөв хүмүүжлийн төлөвшилтийг насны онцлогт тохирсон асуултаар тогтоох дэд үзүүлэлт ба хүүхэд зөв бурууг ялгаж буйг илэрхийлнэ.
ХҮҮХДИЙН ДҮРЭМ, ЖУРАМ, ХУУЛЬ САХИХ БАЙДЛЫН ДЭД ҮЗҮҮЛЭЛТ	Хүүхдийн хууль тогтоомж сахин биелүүлэх байдлыг насны онцлогт тохирсон асуултаар тогтоох дэд үзүүлэлт ба хэрхэн хүүхэд өөрийгөө хянаж нийгмийн тогтсон эрх зүйн хэм хэмжээг сахиж буйг илэрхийлнэ.
ХҮҮХДИЙН АВЛИГЫГ ҮЛ ТЭВЧИХ ДЭД ҮЗҮҮЛЭЛТ	Хүүхдийн насны онцлогт тохирсон асуултаар авлигын тохиолдлыг тэвчих байдлыг тогтоох дэд үзүүлэлт ба хүүхдийн авлигыг үл тэвчих чадварыг илэрхийлнэ.

Дээрх зурагт шударга байдлыг хэмжихэд ашиглагддаг үндсэн шалгуур үзүүлэлтүүдийг харуулсан бөгөөд ёс зүйн асуудал нь зөвхөн хууль зөрчсөн эсэхээр хязгаарлагдахгүй, харилцаа, соёл, хандлагын асуудлыг хамарч байгааг харуулж байна.

### 2. Төрийн үйлчилгээ, бизнесийн орчинд чиглэсэн индексүүд

Монголын Үндэсний Худалдаа Аж Үйлдвэрийн танхимаас гаргадаг Хүнд суртлын индекс нь төрийн үйлчилгээний явцад бизнес эрхлэгчдэд тулгарч буй хүндрэл, өртгийг хэмждэг. Уг индекс нь үйлчилгээний талбар дахь бодит асуудлыг хурдан илрүүлэх давуу талтай боловч ёс зүйн дотоод бодлого, институтийн механизмыг шууд хэмждэггүй.

**Монголын Үндэсний Худалдаа Аж Үйлдвэрийн Танхим (МҮХАҮТ)-ын Хүнд суртлын индекс:** Энэхүү судалгааг МҮХАҮТ 2004 оноос эхлэн хоёр жил тутам тогтмол явуулдаг ба судалгаанд хамрагдсан бизнес эрхлэгчдийн үнэлгээний үр дүнд үндэслэн тооцсон бөгөөд ерөнхий индекс нь дараах 5 дэд үзүүлэлтэд үндэслэдэг. Үүнд<sup>49</sup>:

1. Төрийн байгууллагуудын ил тод байдал
2. Төрийн байгууллага хоорондын уялдаа холбоо
3. Төрийн байгууллагын үйл ажиллагааны хүнд суртал
4. Төрийн албан хаагчдын ёс зүй, харилцаа, хандлага
5. Төрийн бодлого, хууль дүрэм, журам, шийдвэр гаргалтад бизнес эрхлэгчид оролцох боломж болно.

Төрийн үйлчилгээний хүнд суртлын индекс нь төрийн байгууллагууд үйлчилгээ үзүүлэх явцад хэр зэрэг хүнд суртал гаргаж байгаа болон энэ нь бизнесийн үйл

<sup>48</sup> АТГ, Хүүхдийн шударга байдал судалгааны тайлан 2024 он, [Хүүхдийн шударга байдлын үнэлгээ - 2024 он.pdf](#)

<sup>49</sup> Монголын Үндэсний Худалдаа Аж Үйлдвэрийн Танхим (МҮХАҮТ), “Хүнд суртлын индекс ба өртөг”, Улаанбаатар, 2025, [Хүнд Суртлын Индекс ба Өртөг 2024 судалгааны тайлан.pdf](#)

ажиллагаанд хэрхэн нөлөөлж байгааг үнэлдэг<sup>50</sup>. Хүнд суртлын индексийн тооцоололд дараах 5 үндсэн шалгуур үзүүлэлтийг ашигладаг. Үүнд:

1. Мэдээлэл
2. Баримт бичиг
3. Цаг хугацаа
4. Төрийн албан хаагчид
5. Албан ёсны зардал.

3. *Макро түвшний итгэл, хүлээлтийг хэмжих индекс*

Хэрэглэгчийн итгэлийн индекс нь эдийн засгийн эдийн засгийн орчинд иргэдийн хүлээлт, итгэлийг хэмждэг бөгөөд макро бодлогын орчны өөрчлөлтийг мэдрэхэд чухал ач холбогдолтой. Гэвч энэхүү индекс нь төрийн байгууллагын ёс зүй, сахилга хариуцлагын бодит хэрэгжилтийг институтийн түвшинд үнэлэхэд тохиромжгүй.

**Хэрэглэгчийн итгэлийн индекс:** Эн-Ар-Си-Си ХХК болон Монгол Японы хүний нөөцийн хөгжлийн төвөөс Хэрэглэгчийн итгэлийн индексийг 2014 оноос хойш тооцож байна. Хэрэглэгчийн итгэлийн индексийг (ХИИ) үнэлэхдээ түүвэр судалгааны тоон мэдээлэлд үндэслэж, эдийн засгийн ерөнхий байдал болон өөрсдийн санхүүгийн байдлын талаар хэрэглэгчид хэр зэрэг өөдрөг бодолтой байгааг хэмждэг. ХИИ 100-с дээш бол эдийн засагт итгэх итгэл эерэг 100-с доош бол эдийн засагт итгэлгүй байгааг илтгэнэ. ХИИ-г хэмжих, өрхийн шинж чанарыг тодорхойлох асуулга нь эдийн засгийн өнөөгийн байдлын үнэлэмж, ойрын ирээдүйн өөрчлөлтийн талаарх хүлээлт, хэрэглэгчийн худалдан авалтын хандлага, үнийн түвшний өөрчлөлтийн таамаглал болон өрхийн шинж чанар гэсэн таван бүлгээс бүрдэнэ<sup>51</sup>.

**Хүснэгт 9. Монгол Улсад практикт хэрэглэгдэж буй индексүүдийн харьцуулалт**

Индекс	Зорилго	Өгөгдлийн эх үүсвэр	Давтамж	Давуу тал	Сул тал
Шударга байдлын үнэлгээ - АТГ	Төрийн байгууллагын шударга байдлын түвшинг үнэлэх, байгууллага хооронд харьцуулах	Иргэд, байгууллагын түүвэр судалгаа; дэд индексүүд	2 жил тутам	Байгууллага төвтэй оношилгоо; сайжруулах чиглэлийг тодорхой заадаг	Ойлголтын шинжтэй; бодит авлигын тохиолдлыг шууд хэмжихгүй

<sup>50</sup> Монголын Үндэсний Худалдаа Аж Үйлдвэрийн Танхим (МУХАҮТ), “Хүнд суртлын индекс ба өртөг”, Улаанбаатар, 2025, [Хүнд Суртлын Индекс ба Өртөг 2024 судалгааны тайлан.pdf](#)

<sup>51</sup> Монголын Үндэсний Худалдаа Аж Үйлдвэрийн Танхим (МУХАҮТ), “Хүнд суртлын индекс ба өртөг”, Улаанбаатар, 2025, [Хүнд Суртлын Индекс ба Өртөг 2024 судалгааны тайлан.pdf](#)

Авлигын индекс (дотоод аргачлал) - АТГ	Авлигын цар хүрээ, хэлбэр, шалтгааныг тогтоох, урьдчилан сэргийлэх төлөвлөлт хийх	Захиргааны статистик, гомдол мэдээлэл, хэрэг бүртгэлтийн өгөгдөл	Тайлан, судалгааны циклээс хамаарна	Захиргааны өгөгдөл ашигладаг; бодит үйл явдлын ул мөрийг барина	Бүртгэл, ангиллын чанараас их хамаарна; цаг хугацааны хувьд тогтвортой бус байж болзошгүй
Хүнд суртлын индекс - МҮХАҮТ	Бизнесийн орчин дахь төрийн үйлчилгээний саад, өртгийг хэмжих	Бизнесийн байгууллагын н түүвэр судалгаа	Үе үе (түүхэн байдлаар 2004 оноос)	Үйлчилгээний фронт дээрх бодит үр дагаврыг хурдан илрүүлдэг	Ёс зүйн дотоод механизмийг шууд хэмжихгүй; бизнес төвтэй түүвэр
Хэрэглэгчийн итгэлийн индекс ХИИ	Өрхийн эдийн засгийн хүлээлт, итгэлцлийг хэмжих	Улсын хэмжээний улирлын түүвэр судалгаа	Улирал тутам	Макро бодлогын орчны өөрчлөлтийг хурдан барина	Ёс зүй, авлигатай шууд холбоогүй; байгууллага түвшний оношилгоо хийхгүй

Эх сурвалж: Судлаачийн нэгтгэл.

Дээрх хүснэгтэд Монгол Улсад хэрэглэгдэж буй индексүүдийг зорилго, өгөгдлийн эх үүсвэр, давтамж болон сул талаас нь харьцуулсан. Энэ нь одоо ашиглагдаж буй индексүүд ёс зүйн орчныг хэсэгчлэн хэмжиж байгаа ч институтийн түвшинд нэгтгэсэн индекс дутмаг байгааг харуулж байна.

Монгол Улсад ашиглагддаг индексүүдийн хувьд дараах дүн шинжилгээг хийж болно. Нэгдүгээрт, институтийн шударга байдал, авлигын эрсдэлтэй холбоотой АТГ-ын Шударга байдлын үнэлгээ (байгууллагын гадаад шударга байдал, дотоод шударга байдал, байгууллагын орчин зэрэг дэд үзүүлэлтүүд), АТГ-ын Авлигын индекс, АТГ-ын Авлигын эрсдэлийн үнэлгээ хийгдэж байна. Хоёрдугаарт, төрийн үйлчилгээ, бизнесийн орчинтой холбоотой МҮХАҮТ-ын Хүнд суртлын индексийг бизнес эрхлэхэд тулгарч буй төрийн үйлчилгээний хүндрэл, бэрхшээл, өртгийг тодруулах зорилгоор хийгддэг. Гуравдугаарт, макро эдийн засгийн хүлээлттэй холбоотой Хэрэглэгчийн итгэлийн индексийн үнэлгээ хийгдэж байна. Дөрөвдүгээрт, засаглал, хөгжлийн шинжтэй улсын бодлогын баримт бичгүүдэд ашиглагддаг олон улсын индексүүдийг дурдаж болно. Өөрөөр хэлбэл, тогтолцоо болон процесс (АТГ-ын шударга байдлын үнэлгээ), туршлага, үр дүн (Хүнд суртлын индекс), төсөөлөл, итгэл (Хэрэглэгчийн итгэлийн индекс) гэсэн гурван өнцгөөс индексийг тоймлон харж болохоор байна.

## **V. ТӨРИЙН АЛБАН ХААГЧИЙН ЁС ЗҮЙН ХУУЛЬ ТОГТООМЖ, БОДЛОГЫН БАРИМТ БИЧГИЙН СУДАЛГАА**

Монгол Улсад төрийн албан хаагчийн ёс зүйн харилцааг зохицуулж буй хууль тогтоомж, бодлогын баримт бичгүүдийн уялдаа, хэрэгжилтийн логик, институтийн зохион байгуулалтыг шинжилсээр Ёс зүйн индексийн хэмжээс, үзүүлэлтүүдийн эрх зүйн үндэслэлийг тодорхойлох нь чухал. Судалгаанд Үндсэн хууль, Төрийн албаны тухай хууль, Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн тухай хууль, холбогдох Засгийн газрын тогтоол, салбарын бодлогын баримт бичгүүд, Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр, түүнчлэн олон улсын байгууллагын зөвлөмж, стандартуудыг хамруулсан.

Монгол Улсын **Үндсэн хуулийн** Нэгдүгээр зүйлийн 2-т “Ардчилсан ёс, шударга ёс, эрх чөлөө, тэгш байдал, үндэсний эв нэгдлийг хангах, хууль дээдлэх нь төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим мөн” гэж заасан. Үндсэн хуулийн энэхүү заалт нь төрийн албан хаагчийн ёс зүйн хэм хэмжээний үндсэн суурь философи болно.

Монгол Улсын **Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын** 3.3.2.2-т “Авлигатай хийх тэмцлийг үндэсний хэмжээнд өрнүүлж, улс төрийн нам, иргэний нийгмийн байгууллагын идэвхтэй оролцоог хангана. Авлигаас урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх ажлыг эрчимжүүлж, авлигыг үл тэвчих үзлийг нийгэмд төлөвшүүлнэ”, 3.3.2.6-д “Төрийн албан хаагчид тавигдах ёс зүй, мэдлэг, чадварын шалгуурыг олон улсын жишигт нийцүүлэн шинэчилж, цалин, хангамжийг нэмэгдүүлж, тогтвор суурьшилтай, үр бүтээлтэй ажиллах нөхцөлийг бүрдүүлнэ”, 3.3.3.1-д “Нийгмийн ёс суртахуун, сэтгэл зүйн төлөвшил, үнэт зүйлсийн нэгдмэл байдлыг хангах нь үндэсний аюулгүй байдал, эв нэгдэл, зөвшилцлийг хангах суурь болно”, 3.3.3.2-т “Эх орон, үндэс угсаа, ололт дэвшлээрээ бахархах, үндэсний ашиг сонирхол, ёс зүй, хууль, төрт ёсны үзлийг дээдлэх үнэт зүйл бүхий нийгмийн сэтгэл зүйг төлөвшүүлэх бодлогыг төр, иргэн, хэвлэл мэдээллийн салбар хамтран хэрэгжүүлнэ”.

Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 52 дугаар тогтоолоор баталсан **“Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого**-н Зорилт 5.4-д Чадварлаг, ёс зүйтэй төрийн албыг төлөвшүүлэх хүрээнд “Иргэндээ үйлчилдэг, мэргэшсэн, чадварлаг, ил тод, үр нөлөөтэй, ухаалаг төрийн албыг төлөвшүүлнэ” гэж заасан. Уг зорилтын хүрээнд 2021-2030 онд буюу I үе шатанд “Төрийн албан хаагчийн ёс зүй, хандлагыг ажлын гүйцэтгэлийн үнэлгээний салшгүй чухал хэсэг болгон үнэлэх тогтолцоог хэвшүүлж, сэтгэл гарган үйлчлэх соёл бий болгоно”, “Ёс зүй, сахилга хариуцлагаар үлгэрлэсэн төрийн байгууллагын соёлыг хэвшүүлж, ёс зүйн алдаа гаргасан

төрийн удирдах албан тушаалтан сайн дураараа ажлаасаа чөлөөлөгддөг байх хандлага, ёс зүйг төлөвшүүлнэ” гэж тус тус заасан.

**Төрийн албаны тухай хууль (2017):** Төрийн албаны тухай хуульд төрийн албан хаагч нь хууль ёсыг чанд сахих, нийтийн ашиг сонирхлыг хувийн ашиг сонирхлоос дээгүүр тавих, ашиг сонирхлын зөрчлөөс ангид байх, албан тушаалын давуу байдлыг урвуулан ашиглахгүй байх зэрэг ёс зүйн үндсэн үүргүүдийг биелүүлэхийг хуульчилсан. Энэ нь ёс зүйг зөвхөн зан төлөв бус, эрх зүйн хариуцлагатай холбосон арга хэрэгсэл болно. Төрийн албаны хуулийн 37.1.7-нд “Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн хэм хэмжээ, байгууллагын соёл, дэг журмыг сахиж, төрийн албаны нэр хүндийг эрхэмлэн дээдлэх” нийтлэг үүргийг төрийн албан хаагчдад хүлээлгэсэн.

**Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн тухай хууль (2023)-ийн 1 дүгээр зүйлд** “Төрийн албан хаагч ард түмэндээ үйлчилж, төрд чин үнэнчээр зүтгэх эрхэм зорилгоо ухамсарлаж, төрийн ажил үүргийг гүйцэтгэхдээ хуулиар тогтоосон ёс зүйн хэм хэмжээг чандлан биелүүлэх үнэт зүйлс, соёлыг төлөвшүүлж, төрөө дээдлэх ард түмний итгэлийг бэхжүүлэхэд хуулийн зорилго оршино” гэж заасан. Тус хуулийн 2.1-т төрийн албан хаагчийн ёс зүйн зарчим, нийтлэг хэм хэмжээг тогтоох, сахиулах, ёс зүйн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, зөрчлийг хянан шийдвэрлэх, хариуцлага хүлээлгэх, олон нийтэд мэдээлэхтэй холбогдсон харилцааг энэхүү хуулиар зохицуулна, 9.1-д ёс зүйн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх үйл ажиллагааны хүрээнд энэ хуулийн 10.1, 10.2-т заасан төрийн албан хаагчийн ёс зүйн асуудал эрхлэх эрх бүхий этгээд 9.1.1-т ТАХ-н ёс зүйн зөрчлийн шалтгаан, нөхцөлийг тогтоох, зөрчлийг арилгах арга хэмжээг авах, 9.1.2-т ТАХ-ын ёс зүйн зөрчил, шийдвэрлэлтийн талаар олон нийтэд тогтмол мэдээлэх, 9.1.3-т Урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх сургалт, сурталчилгаа, нөлөөллийн ажлыг үе шаттайгаар явуулах, 9.1.4-т ТАХ-ын ажлын гүйцэтгэлийг үнэлэх, албан тушаал дэвшүүлэх, шагнал, урамшуулал олгох асуудлыг шийдвэрлэхдээ ёс зүйн хариуцлага хүлээсэн эсэхийг харгалзах, 9.1.5 Иргэд, байгууллага, олон нийтийг мэдээллээр хангах, арга зүйн зөвлөгөө өгөх зэрэг арга хэмжээг хэрэгжүүлнэ гэж тус тус заасан.

Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн тухай хууль 2023 онд батлагдсан нь төрийн албанд ёс зүйн хэм хэмжээг чандлан биелүүлэх үнэт зүйлс, соёлыг төлөвшүүлж, төрөө дээдлэх ард түмний итгэлийг бэхжүүлэх боломжийг бүрдүүлсэн ба тус хуулийн 11.6.1-д “Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх үндэсний хөтөлбөр” боловсруулж, хэрэгжилтэд хяналт тавих эрхийг Ёс зүйн хороонд олгосон.

**“Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх үндэсний хөтөлбөр” (2024):** Тус үндэсний хөтөлбөрийг 2024 оны 04-р

сарын 18-ны өдөр УИХ-ын 27-р тогтоолоор баталсан бөгөөд тус үндэсний хөтөлбөр нь “Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн тухай хууль” болон "Алсын хараа 2050" Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогыг үр дүнтэй хэрэгжүүлэх суурь нөхцөлийг бүрдүүлэх, хариуцлагатай, чадварлаг, ёс зүйтэй төрийн албыг төлөвшүүлэх, иргэдийн төрд итгэх итгэлийг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн 2024-2030 онд хэрэгжих дунд хугацааны хөгжлийн зорилтот хөтөлбөр болно. Хөтөлбөрийн 4.2.3-дэх “Төрийн албаны ёс зүйн индексийг нэвтрүүлэх ажлыг үе шаттайгаар зохион байгуулна” гэх заалтын хэрэгжилтийг хангах зорилгоор ёс зүйн индекс нэвтрүүлэх судалгааны ажлыг гүйцэтгэж байгаа билээ.

Хөтөлбөрийн зорилгуудыг дараах байдлаар дэвшүүлсэн. Үүнд<sup>52</sup>:

**Зорилго 1.** Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааг удирдамж заавраар хангаж, зохион байгуулалтыг сайжруулна

**Зорилго 2.** Төрийн албанд ёс зүйн зөрчлийг үл тэвчих сэтгэлгээ, шударга байдлыг эрхэмлэхэд чиглэсэн соён гэгээрүүлэх ажлыг эрчимжүүлнэ.

**Зорилго 3.** Ёс зүйн хэм хэмжээг сахиулах, зөрчлийг хянан шийдвэрлэх менежментийг сайжруулна.

**Зорилго 4.** Ёс зүйтэй төрийн албыг төлөвшүүлэхэд иргэний нийгэм, хувийн хэвшил, хэвлэл мэдээллийн байгууллагын оролцоог хангана.

**Хүснэгт 10. Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх үндэсний хөтөлбөрийн зорилго, зорилтууд**

	Зорилго	Зорилтын дугаар	Зорилт
Зорилго 1	Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааг удирдамж заавраар хангаж, зохион байгуулалтыг сайжруулна.	1.1	Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн зөрчилд өртөх эрсдэлийг бууруулах замаар зөрчлөөс урьдчилан сэргийлнэ.
		1.2	Ёс зүйтэй иргэдээр төрийн албаны хүний нөөцийг бүрдүүлэх тогтолцоог хөгжүүлнэ.
		1.3	Төрийн өндөр болон томилох эрх бүхий албан тушаалтны ёс зүйн манлайллыг төлөвшүүлнэ.
		1.4	Ёс зүй, сахилга хариуцлагаар үлгэрлэсэн төрийн байгууллагын соёлыг хэвшүүлнэ.
Зорилго 2	Төрийн албанд ёс зүйн зөрчлийг үл тэвчих сэтгэлгээ, шударга байдлыг эрхэмлэхэд чиглэсэн соён гэгээрүүлэх ажлыг эрчимжүүлнэ.	2.1	Төрийн албан хаагч ёс зүйтэй ажиллахад дэмжлэг үзүүлэх сургалт, нөлөөллийн ажлыг идэвхжүүлнэ.
		2.2	Төрийн албан хаагч ёс зүйтэй ажиллах орчин, нөхцөлийг бүрдүүлж, дэмжих арга хэрэгслийг өргөжүүлнэ.

<sup>52</sup> Улсын Их Хурал. (2024). *Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх үндэсний хөтөлбөр (2024–2030 он)* (УИХ-ын 2024 оны 27 дугаар тогтоолын хавсралт). Улаанбаатар, Монгол Улс

Зорилго 3	Ёс зүйн хэм хэмжээг сахиулах, зөрчлийг хянан шийдвэрлэх менежментийг сайжруулна.	3.1	Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн хууль тогтоомжийн биелэлтийг хангах чиглэлээр Ёс зүйн хороог бэхжүүлнэ.
		3.2	Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн зарчим, нийтлэг хэм хэмжээ, шаардлагыг сахиулах, хэвшүүлэх үйл ажиллагааг үе шаттайгаар зохион байгуулна.
		3.3	Төрийн албанд ёс зүйн зөрчлийг мэдээлэх тогтолцоог бүрдүүлж, олон нийтийн хяналтыг идэвхжүүлнэ.
Зорилго 4	Ёс зүйтэй төрийн албыг төлөвшүүлэхэд иргэний нийгэм, хувийн хэвшил, хэвлэл мэдээллийн байгууллагын оролцоог хангана.	4.1	Урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх үйл ажиллагааг иргэн, хувийн хэвшил, иргэний нийгэм, хэвлэл мэдээллийн байгууллагын бодит оролцоонд тулгуурлан үр дүнтэй хяналтыг бэхжүүлэх үйл ажиллагааг цогц байдлаар зохион байгуулна.
		4.2	Судалгаа шинжилгээний үр дүнд суурилсан ёс зүйн үнэлгээг чанаржуулна.
		4.3	Ёс зүйн чиглэлээр хөндлөнгийн хяналтыг хөхиүлэн дэмжинэ.

“Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх үндэсний хөтөлбөр”-ийн баримт бичгийг боловсруулахад үндсэн судалгааны үзэл баримтлалын хүрээ нь ЭЗХАХБ-ын Ethics infrastructure<sup>53</sup> буюу ёс зүйн дэд бүтэц гэсэн ёс зүйн менежментийн цогц стратеги байсан. Ёс зүйн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх нэг шалгарсан арга зам гэж байхгүй бөгөөд харин ёс зүйн хэм хэмжээг сахиулахын тулд урамшуулал, түлхэц өгөх болон хориг шийтгэл тогтоох замаар хосолсон арга хэрэглэж **Ethics infrastructure** буюу ёс зүйн дэд бүтэц гэсэн олон талт стратегийг хэрэглэх нь зүйтэй гэж ЭЗХАХБ-ын 2000 оны судалгааны үр дүнд дүгнэсэн байна<sup>54</sup>. Ёс зүйн дэд бүтэц нь зааварчилгаа, менежмент, хяналт гэсэн гурван функцэд хуваагддаг 8 үндсэн элементүүдийг агуулах цогц стратеги бөгөөд ёс зүйн бүтэц зөв сайн ажиллавал ёс зүйн хэм хэмжээг, зан суртахууны өндөр стандартыг дэмжсэн орчныг бүрдүүлэхэд системтэйгээр дэмжлэг үзүүлнэ.

**Авлигын эсрэг хууль (2006):** Монгол Улсад авлигаас урьдчилан сэргийлэх, илрүүлэх, мөрдөн шалгах, хариуцлага тооцох, авлигын эрсдэлийг бууруулах институтийн тогтолцоог бүрдүүлэх эрх зүйн үндсийг тогтоодог суурь хууль нь Авлигын эсрэг хууль болно. Тус хуульд авлигын тодорхойлолт, гэмт хэргийн төрөл, нийтийн албан тушаалтны үүрэг, ашиг сонирхлын зөрчил, хөрөнгө орлогын мэдүүлгийн тогтолцоо,

<sup>53</sup> OECD “Trust in Government: Ethics measures in OECD countries” 2000

<sup>54</sup> OECD “Trust in Government: Ethics measures in OECD countries” 2000

Авлигатай тэмцэх газрын бүрэн эрх, урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээнүүдийг нарийвчлан зохицуулсан байдаг. Энэ нь авлигын эсрэг бодлогын хууль зүйн суурь хүрээ болж, бусад холбогдох бодлого, хөтөлбөр, стратегийг хэрэгжүүлэх үндсэн механизм болдог.

**Авлигын эсрэг үндэсний хөтөлбөр** нь анх 2002 онд батлагдсан бөгөөд 2023 онд гуравдахь стратеги батлагдсан. Авлигын эсрэг хуульд суурилан төрийн байгууллага, хувийн хэвшил, иргэний нийгэм, олон нийтийн оролцоонд тулгуурласан урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх, институтийн чадавх бэхжүүлэх, ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх цогц арга хэмжээг дунд болон урт хугацаанд хэрэгжүүлэх бодлогын баримт бичиг бөгөөд авлигын эрсдэлийн үнэлгээ, урьдчилан сэргийлэх механизм, төрийн үйлчилгээний ил тод байдал, ёс зүй, сургалт, нөлөөлөл, хяналт, үнэлгээ, тайлагналын тогтолцоо зэрэг чиглэлүүдийг хамардаг. Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр нь "Алсын хараа-2050" Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогыг хэрэгжүүлэх суурь нөхцөлийг бүрдүүлэх, үндэсний шударга ёсны тогтолцоог бэхжүүлэх замаар авлига, албан тушаалын гэмт хэргийг бууруулж, авлига, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх эрх зүйн орчныг бэхжүүлэх, нийгмийн бүх түвшинд шударга ёсыг эрхэмлэсэн хандлагыг төлөвшүүлэн, шударга ёсны засаглалыг бэхжүүлэхэд чиглэсэн, "Шинэ сэргэлтийн бодлого"-той уялдсан, 2023-2030 онд хэрэгжих дунд хугацааны зорилтот хөтөлбөр бөгөөд 2023 онд УИХ-ын 59 дүгээр тогтоолоор дахин батлагдсан<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> Авлигатай тэмцэх газар, Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр, [Авлигатай тэмцэх газар | Шударга Ёс. Хөгжил Дэвшилд](#)

## Хүснэгт 11. Монгол Улсын хууль, бодлогын баримт бичиг

Хууль, бодлогын баримт бичиг	Зохицуулалтын гол логик	Ёс зүйн индексийн хэмжээс	Хэмжих үзүүлэлт
Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн тухай хууль	Ёс зүйн суурь зарчим, шударга ёс, ашиг сонирхлын зөрчлөөс ангид байх, ёс зүйн хариуцлага	Ёс зүйн манлайлал ба соёл	Ёс зүйн дүрэм шинэчилсэн эсэх; хэрэгжилтийн үнэлгээ
Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн тухай хууль	Иргэдтэй харилцах соёл, хүний эрх, нэр төрийг хүндэтгэх	Иргэн төвтэй үйлчилгээ, хандлага	Иргэдийн сэтгэл ханамжийн түвшин; гомдлын хувь
Ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль	Ашиг сонирхлын зөрчлийг мэдүүлэх, хянан шийдвэрлэх	Ашиг сонирхлын зөрчил ба мэдүүлэг	АСЗ мэдүүлэг өгсөн ажилтны хувь; кейс шийдвэрлэлтийн хугацаа
Авлигын эсрэг хууль	Авлигын эсрэг бодлого, урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ	Авлигын эсрэг бодлого ба урьдчилан сэргийлэлт	Авлигын эсрэг төлөвлөгөөний хэрэгжилтийн хувь; сургалтын хамралт
Захиргааны ерөнхий хууль	Захиргааны шийдвэр гаргалтын процедурын шударга байдал	Шийдвэр гаргалтын шударга процесс	Захиргааны актын үндэслэл бүрдүүлэлтийн чанар; гомдлын тоо
Нийтийн мэдээллийн ил тод байдлын тухай хууль (2021)	Ил тод мэдээлэл, мэдээлэл авах эрхийн хэрэгжилт	Ил тод байдал ба нээлттэй өгөгдөл	Заавал ил болгох мэдээллийн биелэлт (%); мэдээлэл олголтын хугацаа

## VI. ТӨРИЙН АЛБАНЫ ЁС ЗҮЙН БОЛОН САХИЛГЫН ЗӨРЧЛИЙН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ

### 6.1 Ёс зүйн зөрчлийн ерөнхий тойм

Төрийн албан хаагчийн гаргасан зүйн зөрчил ёс зүйн индексийн агуулга, хэмжээсийг тодорхойлоход чухал нотолгоо болж болно. Иймээс энэ хэсэгт Ёс зүйн хороонд 2024 оны 3 сараас 2025 оны 11 дүгээр сарын хугацаанд ирсэн гомдол, мэдээллийн өгөгдөлд дүн шинжилгээ хийж, ёс зүйн индексийн хэмжих ёстой асуудлуудад дэмжлэг болох эсэх асуудлыг тодруулав. Ёс зүйн хороонд дээрх хугацаанд нийт ёс зүйн шинжтэй 161 гомдол, мэдээлэл бүртгэгдсэн байна.

### 6.2 Гомдол, мэдээлэл хүлээн авсан хэлбэр

Үзүүлэлт	Тоо	Дүнд эзлэх хувь
1111 төв	24	15%
Бичгээр	111	69%
Дотоод хяналт шалгалтаар	16	10%
Утсаар	8	5%
Цахимаар	2	1%
Нийт	161	100.00%

Гомдол, мэдээллийг хүлээн авсан хэлбэрийг авч үзэхэд:

- 69 хувь нь бичгээр,
- 15 хувь нь 1111 төвөөр,
- 10 хувь нь дотоод хяналт шалгалтаар,
- 5 хувь нь утсаар,
- 1 хувь нь цахимаар тус тус ирсэн байна.

Бичгээр ирсэн гомдол давамгайлж байгаа нь иргэд ёс зүйн асуудлыг албан ёсны байдлаар баримтжуулан мэдээлэх хандлагатай, ёс зүйн асуудал нь ихэвчлэн давтагдсан, шийдэгдээгүй, иргэдийн итгэлийг алдагдуулсан нөхцөлд гомдол хэлбэрт шилжиж байгааг үгүйсгэхгүй бөгөөд дотоод хяналт шалгалтаар илэрсэн гомдлын хувь (10%) харьцангуй бага байгаа нь байгууллагууд ёс зүйн эрсдэлийг эрт илрүүлэх, урьдчилан сэргийлэх чадавх сул байгааг харуулж байж болзошгүй, нөгөө талаас цахимаар ирсэн гомдлын хувь маш бага байгаа нь гомдлыг мэдээлэх хялбар, аюулгүй, нууцлалтай цахим сувгуудыг бэхжүүлэх шаардлагатайг илэрхийлж байх талтай.

### 6.3 Гомдол, мэдээллийн эх сурвалж

Нийт гомдлын 57.1 хувь нь иргэдээс, 33.5 хувь нь төрийн албан хаагчаас ирсэн, үлдсэн хэсэг нь дотоод хяналт шалгалтаар илэрсэн байна. Гомдлын 57 хувь нь иргэдээс ирсэн нь төрийн албаны үйлчилгээний түвшинд ёс зүйн асуудал байгааг нотолж байгаа бөгөөд гомдол, мэдээллийн 33.5 хувь нь албан хаагчаас ирсэн нь дотоод ёс зүйн орчны асуудал, хамт олны зөрчил байгааг харуулахын зэрэгцээ дотоод хяналт шалгалтаар илэрсэн зөрчил харьцангуй бага байгаа нь дотоод хяналт сул байх магадлалтай.

#### Хүснэгт 12. Гомдол, мэдээллийн эх сурвалж

Эх сурвалж	Тоо	Хувь (%)
Иргэнээс	92	57.1
Албан хаагчаас	54	33.5
Дотоод хяналт шалгалтаар	15	9.3
<b>Нийт</b>	<b>161</b>	<b>100</b>

#### Төрийн албаны ангиллаар авч үзвэл

- Төрийн захиргааны алба (ТЗ) – 87 тохиолдол (54.0%),
- Төрийн үйлчилгээний алба (ТҮ) – 50 тохиолдол (31.1%),
- Төрийн тусгай алба (ТТ) – 17 тохиолдол (10.6%),
- Улс төрийн алба (УТ) – 7 тохиолдол (4.3%) тус тус бүртгэгдсэн байна.

Ёс зүйн гомдлын дийлэнх нь төрийн захиргааны болон төрийн үйлчилгээний албанд төвлөрсөн нь иргэдтэй өдөр тутам харилцдаг, шийдвэр хэрэгжүүлдэг албан тушаалууд ёс зүйн эрсдэлд илүү өртөмтгий байгааг харуулж байна.

#### Албан тушаалын төрлөөр авч үзвэл

Нийт 161 гомдлоос:

- 134 нь гүйцэтгэх албан тушаалд (83.2%),
- 25 нь удирдах албан тушаалд (15.5%),
- 2 нь туслах албан тушаалд (1.2%)  
хамаарч байна.

Ёс зүйн асуудалд голчлон гүйцэтгэх албан тушаалтан холбогдсон нь ёс зүйн эрсдэл нь бодлого боловсруулах бус, бодлого хэрэгжүүлэх, үйлчилгээ үзүүлэх шатанд албан хаагчийн ажлын ачаалал их байдаг зэргээс шалтгаалж ёс суртахууны асуудалд анхаарах,

соён гэгээрүүлэх, сургалт, сурталчилгааны ажил түлхүү зохион байгуулах шаардлагатай байгааг илэрхийлж байна.

<b>Төрийн албаны ангилал болон төрөл</b>				
<b>Үзүүлэлт</b>	<b>Удирдах</b>	<b>Гүйцэтгэх</b>	<b>Туслах</b>	<b>Бүгд</b>
<b>ТЗ</b>	9	78		87
<b>ТТ</b>		17		17
<b>ТҮ</b>	9	39	2	50
<b>УТ</b>	7			7
<b>Нийт</b>	25	134	2	161

#### **6.4 Гомдол, мэдээлэл салбараар**

Ёс зүйн хороонд ирсэн гомдол, мэдээллээс зөрчил тогтоогдсон кейсүүдийг салбараар ангилан шинжлэх нь ёс зүйн асуудал аль салбарт илүү бодит үр дагаварт хүрч байгааг тодорхойлох ач холбогдолтой.

#### **Хүснэгт 13. Гомдол, мэдээлэл салбараар**

<b>Үзүүлэлт</b>	<b>Тоо</b>	<b>Дүнд эзлэх хувь</b>
Боловсрол	43	27%
Гааль	15	9%
Засаг даргын Тамгын газар	28	17%
Татвар	36	22%
Улсын бүртгэл	15	9%
Шүүх	24	15%
<b>Нийт</b>	<b>161</b>	<b>100.00%</b>

2024–2025 онд Ёс зүйн хороонд ирсэн гомдол, мэдээллийн салбарын бүтцэд дүн шинжилгээ хийхэд ёс зүйн эрсдэл тодорхой салбаруудад төвлөрсөн байгааг харуулж байна. Нийт гомдлын 66 хувийг дараах 3 салбар эзэлж байна.

##### **1. Боловсролын салбар (27%)**

Боловсролын салбар нь нийт гомдлын хамгийн өндөр хувийг эзэлж байна. Энэ нь:иргэд, суралцагч, эцэг эхтэй тогтмол харилцдаг, хүний эрх, хүндлэл, шударга харилцаа чухал байр суурь эзэлдэг онцлогтой салбар болохыг харгалзан үзвэл ёс зүйн эрсдэл зан үйл, харилцааны түвшинд давамгайлж болох талтай.

##### **2. Татварын байгууллага (22%)**

Татварын байгууллагад ирсэн гомдлын өндөр хувь нь иргэд, аж ахуйн нэгжтэй шууд харилцах, эрх мэдэл, шийдвэрийн нөлөө зэргээс үүдэн ёс зүйн эрсдэл итгэлцэл, шударга харилцаатай шууд холбоотой байгааг илэрхийлж байж болох юм.

### 3. Засаг даргын Тамгын газар (17%)

Засаг даргын Тамгын газарт ирсэн гомдол нь иргэдэд үйлчилгээ үзүүлэх, орон нутгийн удирдлага, шийдвэр гаргалттай холбоотой ёс зүйн асуудал удирдлага–ажилтны харилцаа, хариуцлага, ил тод байдалтай холбоотой байна гэж үзэж болох талтай.

Дээрх гурван салбарт нийт гомдлын дийлэнх нь төвлөрч байгаа нь ёс зүйн асуудал салбарын онцлогтой уялдсан, системийн шинжтэй гэж үзэж болох бөгөөд төрийн албаны ёс зүйн индексийг бүх байгууллагад ижил байдлаар бус, эрсдэлд суурилсан, салбарын онцлог харгалзсан байдлаар хэрэглэх нь бодлогын үр нөлөөг нэмэгдүүлэх боломжтой байж ч болох юм.

### 6.5 Гомдлын агуулгын шинжилгээ

Гомдлын агуулгыг ангилж үзэхэд бүдүүлэг, зүй бус харьцаа, дарамт, ялгаварлан гадуурхалт, албан тушаалын харилцааны зөрчил зэрэг зан үйл, харилцаатай холбоотой асуудлууд давамгайлж байна. Энэ нь ёс зүйн зөрчил нь ихэнх тохиолдолд хууль, журам зөрчсөнөөс илүүтэйгээр харилцааны соёл, хандлагын асуудлаас үүдэлтэй болохыг харуулж байна.

2024–2025 оны хугацаанд нийт 58 зөрчил тогтоогдсон кейс бүртгэгдсэн байна.

### Хүснэгт 14. Гомдол, мэдээлэл агуулгаар

Сэдэв	Илэрсэн тоо	Хувь (%)
Дарамт, доромжлол, бүдүүлэг харьцаа	39	51.3
Архи, согтууруулах ундаа	13	17.1
Албан тушаалын урвуулалт / ашиг сонирхол	13	17.1
Хүнд суртал, чирэгдэл	8	10.5
Хүчирхийлэл / зодсон	3	3.9
<b>Нийт</b>	<b>76</b>	<b>100</b>

Энэхүү гомдол, шинжилгээний агуулгад дүн шинжилгээ хийсний үр дүнд дараах талуудыг ёс зүйн индексийн хэмжээсэнд тусгах шаардлагатай. Үүнд: индекс журам, төлөвлөгөө, тайлагнал дээр суурилбал байгууллагын бодит ёс зүйн орчныг илэрхийлж чадахгүй, харин зан үйлийн ёс зүй (behavioral ethics) болох харилцааны соёл, ажлын

байрны дарамт, үйлчилгээний хандлага зэргийг хэмжих индикаторуудыг тусгах шаардлагатай байж болох юм. Өгөгдсөн мэдээллийн хүрээнд дүгнэхэд төрийн байгууллагуудад илэрч бус ёс зүйн асуудлуудын ихэнх нь үйлчилгээний харилцаа, байгууллагын соёл, удирдлагын хандлагаар илэрч байгаа нь соёл, манлайлал, дотоод хяналтын чадамжийг хууль, журамд суурилахын зэрэгцээ хөгжүүлэх шаардлагатайг нотолж байна.

### **6.6 Ёс зүйн гомдол ба зөрчил тогтоогдсон кейсийн харьцуулалт (салбараар)**

Ёс зүйн хороонд 2024–2025 онд ирсэн нийт 161 гомдол, мэдээллийн шийдвэрлэлтийн байдлыг авч үзэхэд гомдол бүр зөрчил болж тогтоогддоггүй, харин шалгалтын явцад янз бүрийн хэлбэрээр шийдэгдэж байгааг харуулж байна.

Шийдвэрлэлтээс харахад:

- 50.9 хувь нь зөрчил тогтоогдоогүй,
- 36.0 хувь нь хуульд заасан ёс зүйн нийтлэг шаардлага зөрчсөн гэж дүгнэлт гаргасан,
- 11.2 хувь нь бусад байгууллагад шилжүүлсэн,
- 1.9 хувь нь өргөдлөө буцаасан байна.

Нийт гомдлын талаас илүү хувь нь зөрчил тогтоогдоогүйгээр шийдвэрлэгдсэн нь ёс зүйн гомдол нь зөвхөн сахилгын зөрчил бус, ойлголт, харилцаа, хүлээлтийн зөрүүтэй холбоотой байх магадлал өндөр болохыг харуулж байна.

Салбар	Гомдол (тоо)	Гомдол (%)	Зөрчил (тоо)	Зөрчил (%)	Зөрчил/гомдлын харьцаа
Боловсрол	43	27.0%	26	44.8%	60.5%
Гааль	15	9.0%	1	1.7%	6.7%
ЗДТГ	28	17.0%	12	20.7%	42.9%
Татвар	36	22.0%	9	15.5%	25.0%
Улсын бүртгэл	15	9.0%	5	8.6%	33.3%
Шүүх	24	15.0%	5	8.6%	20.8%

### **Боловсролын салбар – хамгийн өндөр эрсдэл**

- Гомдлын 27% → зөрчлийн 44.8%
- Гомдлын 60% нь зөрчил болж баталгаажсан

### **ЗДТГ - эрсдэл өндөр**

- Гомдлын 17% → зөрчлийн 20.7%
- Зөрчил/гомдлын харьцаа 42.9%

**Гааль, шүүх – далд эрсдэлийн дохио**

- Гомдол харьцангуй олон боловч
- Зөрчил тогтоогдох хувь маш бага

<b>Шийдвэрлэлт</b>		
<b>Үзүүлэлт</b>	<b>Тоо</b>	<b>Дүнд эзлэх хувь</b>
<b>Зөрчил гаргаагүй</b>	82	50.93%
<b>Зөрчил гаргасан</b>	58	36.02%
<b>Өргөдлөө буцаасан</b>	3	1.86%
<b>Шилжүүлсэн</b>	18	11.18%
<b>Нийт</b>	161	100.00%

**Зөрчсөн хуулийн заалт болон хариуцлага ногдуулсан байдал**

<b>Зөрчсөн хуулийн заалт</b>	<b>Хариуцлага ногдуулсан байдал</b>						<b>Нийт</b>
	-	16.1.1	16.1.2	16.1.3	17.2.1	17.2.2	
8.1.1		2	6	1			<b>9</b>
8.1.3	2	1	5				<b>8</b>
8.1.4			1		2		<b>3</b>
8.1.5		1		1			<b>2</b>
8.1.7			3				<b>3</b>
8.2.1		3	5	2	2	1	<b>13</b>
8.2.2	1						<b>1</b>
8.2.3	2	1	2	1	4	2	<b>12</b>
8.2.8			2	3	2		<b>7</b>
<b>Нийт</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>24</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>3</b>	<b>58</b>

## VII. ТӨРИЙН АЛБАНЫ ЁС ЗҮЙН ИНДЕКСИЙН АГУУЛГА, БҮРЭЛДЭХҮҮН

Төрийн албаны ёс зүйн орчин нь олон талт, харилцан уялдаатай хүчин зүйлсээс бүрддэг тул нэг шалгуур үзүүлэлтээр бүрэх хэмжих боломжгүй тул ёс зүйн индексийг боловсруулахдаа олон түвшинтэй нийлмэл шалгуур үзүүлэлтийн загварыг ашиглах нь онолын болон арга зүйн хувьд үндэслэлтэй.

**Судалгааны онолын үзэл баримтлал:** Энэ нь ямар ойлголт, үзэгдлийг хэмжих гэж байгааг онолын түвшинд тодорхойлно. Учир нь *сайн тодорхойлогдоогүй ойлголт нь муу хэмжигдэх магадлалтай*. Онолын үндэслэл, хэмжүүр, шалгуур үзүүлэлтүүд нь **ямар үзүүлэлтийг хэмжих вэ** гэсэн асуултад үндэслэх ёстой бөгөөд **ямар үзүүлэлтүүд бэлэн байгаа вэ** гэдгээс хамаарч тодорхойлогдох ёсгүй. Жишээлбэл, Хүний хөгжлийн индекс нь хөгжлийг “юуг хэмжих ёстой вэ” гэдэг онолын асуултаас эхэлж тодорхойлж, дараа нь түүнд нийцсэн хэмжээс, үзүүлэлтүүдийг сонгосон нь нийлмэл индекс боловсруулахад баримтлах чухал зарчим болно<sup>56</sup>. Төрийн албанд ёс зүйг ямар ойлголт, ухагдахуунаар тодорхойлох, ямар зан үйл, институтийн нөхцөл байдлыг хамруулах вэ гэдгийг онолын түвшинд тодорхойлох шаардлагатай болно.

Олон улсын судалгаанд төрийн албаны ёс зүйг дараах үндсэн хэмжээснүүдээр тодорхойлох хандлага түгээмэл байдаг. Үүнд:

- Хувийн ашиг сонирхлыг хязгаарлах механизм,
- Хариуцлага ба хяналтын тогтолцоо,
- Ил тод байдал ба мэдээллийн хүртээмж,
- Байгууллагын ёс зүйн соёл ба манлайлал,
- Сахилгын болон гомдол шийдвэрлэх тогтолцоо зэрэг багтана<sup>57</sup>.

Эдгээр хэмжээс бүрийг тодорхой дан үзүүлэлтүүдээр (жишээлбэл, ашиг сонирхлын мэдүүлэг бөглөж буй байдал, ёс зүйн сургалтад хамрагдалт, зөрчлийн илрэл, иргэдийн гомдол шийдвэрлэлт гэх мэт) хэмжиж, хүний хөгжлийн индекстэй адил стандартчилал хийсний дараа жинлэн нэгтгэх замаар төрийн байгууллагын ёс зүйн индексийг тооцох боломжтой.

**Институтийн онол:** Институтийн онол нь байгууллагын зан үйл, бодлого, дотоод зохион байгуулалт нь зөвхөн үр ашиг, гүйцэтгэлийн логигоор бус, харин нийгмийн хүлээлт, хууль эрх зүйн шаардлага, соёлын хэвшмэл ойлголтуудаар тодорхойлогддог

<sup>56</sup> UNDP. (2010). *Human Development Report 2010*. Palgrave Macmillan

<sup>57</sup> OECD. (2009). *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*. Paris: OECD.

болохыг тайлбарладаг. Институтийн орчинд байгууллагууд “зохистой, хууль ёсны, зөв” гэж хүлээн зөвшөөрөгдөхүйц зан үйлийг хэрэгжүүлэх замаар хууль ёсны байдлаа хадгалахыг зорьдог<sup>58</sup>. Төрийн байгууллагын хувьд ёс зүй нь зөвхөн хувь хүний үнэт зүйл бус, харин институтийн түвшний дүрэм, процесс, хяналтын тогтолцоо, манлайллын хэв маягт шингэсэн байж, тогтолцооны шинжтэй илэрдэг тул ёс зүйг хэмжих нь ажилтны хандлагаас илүүтэйгээр **байгууллагын институтчилэгдсэн зохицуулалтыг** хэмжих шаардлагатай<sup>59</sup> гэж энэхүү онолын үүднээс тайлбарлаж болно.

Эрдэмтэн Скотт (Scott) (2014) институтийг дараах гурван тулгуурт хуваан тайлбарладаг:

1. Зохицуулах тулгуур (Regulative) – хууль, дүрэм, албан ёсны хяналт
2. Норматив тулгуур (Normative) – мэргэжлийн стандарт, ёс зүйн хэм хэмжээ
3. Танин мэдэхүйн тулгуур (Cognitive) – итгэл үнэмшил, хэвшмэл ойлголт, соёл

Энэхүү гурван түвшин нь байгууллагын ёс зүйн орчныг бүрдүүлдэг үндсэн институтийн хүчин зүйлс бөгөөд ёс зүйг бодитой хэмжихийн тулд зөвхөн дүрэм журам бус, харин соёл, манлайлал, хэвшсэн дадлыг хамтад нь авч үзэх шаардлагатайг харуулдаг<sup>60</sup>.

Институтчлэх гэдэг нь тодорхой дүрэм, практик, зан үйлийн хэв маяг байгууллагын өдөр тутмын үйл ажиллагаанд тогтвортой, давтагддаг, “өөрөөр байж болохгүй” мэт ойлгогдох хэмжээнд шингэх үйл явц юм<sup>61</sup>. Институтийн онол нь байгууллагын хараат бус байдал, ашиг сонирхлын зөрчлөөс ангид байх зарчмуудыг төвд тавьж, төрийн албаны ёс зүйг үнэлэх үед институтийн бат бэх суурь нөхцөлийг бүрдүүлнэ. Ёс зүйн бодлого нь зөвхөн баримт бичигт оршиж байгаагаар бус, харин:

- хүний нөөцийн процесс,
- удирдлагын шийдвэр гаргалт,
- урамшуулал ба сахилгын тогтолцоо,
- гүйцэтгэлийн үнэлгээ

зэрэг үндсэн институцийн механизмд шингэсэн үед бодитоор хэрэгжинэ.

---

<sup>58</sup> DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160

<sup>59</sup> OECD. (2017). *OECD Recommendation on Public Integrity*. Paris: OECD.

<sup>60</sup> Treviño, L. K., Weaver, G. R., & Reynolds, S. J. (2006). Behavioral ethics in organizations. *Journal of Management*, 32(6), 951–990

<sup>61</sup> Tolbert, P. S., & Zucker, L. G. (1996). Institutionalization of institutional theory. In S. Clegg et al. (Eds.), *Handbook of organization studies* (pp. 175–190). Sage

Ёс зүйн индекс нь “ёс зүйн бодлого байна уу?” гэж асуухаас илүүтэйгээр “ёс зүй байгууллагын үндсэн институцийн процессуудад хэрхэн шингэсэн бэ?” гэдгийг хэмжих шаардлагатай бөгөөд энэ нь институтийн түвшний хэмжилтийн онолын үндэслэл болно.

Төрийн албаны ёс зүйн индексийг Институтийн онолын үүднээс тайлбарлах зайлшгүй шаардлага буйг дараах шалтгаанаар тайлбарлана. Үүнд:

1. Хувь хүний хандлага тогтворгүй – ажилтнууд солигдох үед үнэлгээ өөрчлөгдөнө
2. Бодлого ба процесс илүү тогтвортой – институцийн механизм харьцангуй удаан өөрчлөгдөнө
3. Бодлогын хариу арга хэмжээ институцийн түвшинд хэрэгждэг – сургалт, дүрэм, хяналт, урамшуулал
4. Олон улсын индексүүд институцийн өгөгдөлд суурилдаг

Иймээс ёс зүйн индексийг байгууллагын институцийн түвшинд боловсруулах нь бодлогын хувьд илүү хэрэгцээтэй, удирдлагын шийдвэрт ашиглахад тохиромжтой хэмжүүр болно.

**Зарчимд суурилсан, нийцэлд суурилсан ёс зүйн онолын хандлага:** Олон улсын практикт төрийн албанд ёс зүйн хариуцлагыг дээшлүүлэх, ёс зүйгүй үйлдлээс урьдчилан сэргийлэхийн тулд үндсэн хоёр төрлийн хандлага, менежментийн арга барилыг ашигладаг ба төрийн байгууллагууд эдгээр аргуудыг ихэвчлэн хослуулан хэрэглэдэг<sup>62</sup>. Үүнд:

1. Дэг журмыг дагаж мөрдөх буюу хууль тогтоомж, дүрэм журамд суурилсан /compliance based approach/ нийцлийн ёс зүйн хандлага<sup>63</sup> нь хуульчилсан, албан ёсны дүрэм, журмыг нарийн чанд баримталж, ямар зүйлийг хийж болох, болохгүйг тодорхойлдог. Зөв, буруу үйлдлийг дүрэм, журмаар хуульчлан зааж, зөрчсөн тохиолдолд ногдох шийтгэлийг тодорхой болгож, ёс зүйн дүрэм журам, код, гарын авлага, шинэ ажилтны чиглүүлэх сургалт зэрэг арга хэлбэрээр сурталчлан таниулдаг. Энэхүү хандлага ёс зүйн хариуцлагыг нэмэгдүүлэхэд ёс зүйгүй үйлдэл гарахаас урьдчилан сэргийлэх нь ихээхэн ач холбогдолтой гэж үздэг. Дэг журамд суурилсан загварын үндсэн элементүүдэд урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ, урамшуулал, шийтгэл зэрэг хамаарна.
2. Зарчимд суурилсан ёс зүйн хандлага /integrity based approach/ нь сайн, ёс зүйтэй, үнэнч зан суртахуунд буюу хувь хүний шийдвэрт ач холбогдол өгдөг. Энэхүү

<sup>62</sup> Donald C.Menzel. 2010. “Ethics moments in Government: Cases and Controversies” CRC Press.

<sup>63</sup> OECD The Organization for Economic Cooperation and Development, Ethics in the Public Service: Current issues and practice, Public Management Occasional Papers No 14, 1996

хандлага нь дүрэм журамд бус үнэт зүйлс, зарчимд суурилдаг. Уг загварын элементүүдэд үнэт зүйлс, сургалт, зөв зүйлийг хийх сэдэл, урамшуулал, идэвх, эерэг өрсөлдөөн зэрэг орно. Хувь хүний ёс зүйтэй шийдвэр гаргах хандлагад чиглэсэн энэ загварт байгууллагын эрхэм зорилго, үнэт зүйлсийн (эрхэмж) томъёолол, манлайлагчийн үүрэг, үлгэр дуурайлал, байгууллагын соёл болон гишүүдийн ухамсар, сэтгэлгээ чухал үүрэгтэй. Дүрэм журамд суурилсан нийцлийн хандлага нь гадаад орчноос албадлагын шинж чанартай хэрэгждэг бол зарчимд суурилсан хандлага нь хувь хүний үүрэг хариуцлагаа ухамсарлах сэдэлд үндэслэсэн сайн дурын, албан ёсны бус шинжтэй байна<sup>64</sup>.

Байгууллагууд дээрх хоёр хандлагыг практикт хослуулан хэрэгжүүлдэг бөгөөд албан ёсны ёс зүйн дүрэм, журамтай, хувь хүний ёс зүйн хариуцлагыг дэмжсэн нийлмэл загварыг хэрэгжүүлэх нь хамгийн боломжтой загвар хэмээн үздэг<sup>65</sup>. Байгууллага дүрэм, журмыг дагаж мөрдүүлэх аргыг голлон хэрэглэж байгаа ч зарчимд тулгуурласан хандлагатай хослуулан хэрэгжүүлэх бүрэн боломжтой<sup>66</sup>. Гэвч аль хандлагыг голчлон хэрэглэх нь тухайн орны түүх, соёл, зан заншил, нийгмийн нөхцөл байдлаас ихээхэн хамааралтай байдаг. Жишээ нь: авлига өндөр түвшинд байгаа бол хяналт, хариуцлагын системийг хатуу тогтоосон дүрэм журамд суурилсан нийцлийн аргыг хэрэглэдэг бол авлигын түвшин бага байгаа нөхцөлд шударга ёсны зарчимд суурилсан менежмент илүү зохимжтой<sup>67</sup>.

Зарчимд суурилсан болон нийцлийн хандлагууд ёс зүй, зорилго, зан үйлийн үндсэн төсөөллийн хувьд харилцан адилгүй чиг баримжаатай нь тодорхой бөгөөд энэхүү хоёр хандлагын аль алинд нь сонгох боломжтой олон төрлийн бодлого, арга барил, хэрэгслүүд байдаг. Нийцлийн хандлага нь объектив үүрэг хариуцлагын ач холбогдлыг онцолдог бол харин зарчимд суурилсан хандлага нь төрийн албан хаагчдын ёс зүйн шийдвэр гаргахад субъектив үүрэг хариуцлагыг илүү анхаардаг<sup>68</sup>.

Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн хариуцлагыг дээшлүүлэх олон улсын хандлагаас дүгнэхэд дэг журам, зарчимд суурилсан холимог хэлбэртэй буюу ёс зүйн код, дүрэм журам, хувь хүний ёс зүйн хариуцлагыг дэмжсэн нийлмэл загвар хамгийн оновчтой хэлбэр юм. Аливаа улсын төрийн албан хаагчдын ёс зүйн төлөвшил тэдний хөгжлийн

---

<sup>64</sup> Carol W.Lewis and Stuart C.Gilman. 2012. “The Ethics Challenge in Public Service: Problem solving guide” A Wiley Imprint

<sup>65</sup> Donald C.Menzel. 2010. “Ethics moments in Government: Cases and Controversies” CRC Press

<sup>66</sup> Д.Дэмбэрэл “Ёс зүйт төр” Улаанбаатар хот. 2011 он.

<sup>67</sup> Д.Дэмбэрэл “Ёс зүйт төр” Улаанбаатар хот. 2011 он.

<sup>68</sup> Alan Lawton, Julie Rayner, Karen Lasthuizen 2013, “Ethics and management in the public sector”, Routledge

түвшнийг илэрхийлэх чухал хэмжүүр байдаг тул ёс зүйн хариуцлагыг нэмэгдүүлэх, ёс зүйгүй үйлдлээс урьдчилан сэргийлэх нь төрийн албаны ёс зүйн зорилго болно.

### Хүснэгт 15. Зарчимд суурилсан болон нийцлийн ёс зүйн хандлагын ялгаа

Чиг баримжаа	Зарчимд суурилсан ёс зүйн хандлага	Нийцлийн ёс зүйн хандлага
Ёс зүй	Өөрийн удирдлага ба байгууллагын сонгосон стандартад нийцсэн субъектив үүрэг хариуцлагатай байх	Гаднаас тогтоосон стандарт болон бодит үүрэг хариуцлагатай нийцэж байх
Зорилго	Үнэт зүйлс, зарчмуудад тулгуурласан нийгмийн шинжтэй байх	Ёс зүйн үйлдэл болон шударга ёс зөрчигдөхөөс урьдчилан сэргийлэх
Зан үйлийн төсөөлөл	Ёс зүйтэй ба ёс суртахууны эргэцүүлэлтэй байх	Эдийн засгийн хувийн ашиг сонирхолд тулгуурласан бие даасан байх
Бодлого	Шударга ёсны хандлага	Нийцлийн хандлага
Арга барил ба хэрэгсэл	Дотоод хяналт, ёс зүйн боловсрол ба сургалт, харилцаа холбоо, хэлэлцүүлэг, ёс зүйн манлайлал, соёл ба уур амьсгал, урамшууллаар дамжуулсан албадлага	Гадаад хяналт, ёс зүйн дүрмийн боловсрол, ялгаварлан гадуурхах ба бие даасан байдлыг багасгах, аудит, мониторинг ба хяналтаар дамжуулсан албадлага
Стандартууд	Байгууллагын эрхэм зорилго, үнэт зүйлс, хүсэл эрмэлзэл, хууль тогтоомж, дүрэм, журам	Эрүүгийн болон зохицуулалтын хууль
Манлайлал ба хүний нөөц	Менежерүүд, ёс зүйн мэргэжилтнүүд	Хуульчид, нийцлийн мэргэжилтнүүд
Үйл ажиллагаа	Байгууллагын үнэт зүйлс болон стандартыг боловсруулах, сургалт ба харилцаа холбоо, байгууллагын тогтолцоо дахь интеграци ба соёл, удирдамж ба зөвлөгөө өгөх, үнэт зүйлс ба үр дүнг үнэлэх, асуудлыг илрүүлэх, шийдвэрлэх ажлыг гүйцэтгэх	Нийцлийн стандартуудыг боловсруулах, боловсрол ба харилцаа холбоо, зөрчлийн талаарх мэдээллийг боловсруулах, мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах, нийцлийн аудит, мониторинг хяналт тавих,
Сургалт	Ёс зүйн шийдвэр гаргах ба үнэт зүйлс, ёс зүйн эргэлзээтэй асуудал (dilemma) сургалт	Нийцлийн стандарт ба тогтолцоо, ёс зүйн дүрэм, журам

Эх сурвалж: Alan Lawton, Julie Rayner, Karen Lasthuizen 2013, “Ethics and management in the public sector”, Routledge

Европын Холбооны “Төрийн албаны ёс зүйн бенчмаркинг” гарын авлагад дурдсанаар төрийн албаны ёс зүйн тогтолцооны бүрэлдэхүүн хэсгүүдэд а. стратеги, б. институт, в. хууль тогтоомж ба зохицуулалт, г. ёс зүйн дүрэм, д. заавар зөвлөмж багтах

бөгөөд энэ нь нийцлийн болон зарчимд суурилсан хоёр хандлагыг уялдуулсан загвар болно гэж үзсэн<sup>69</sup>.

### **ЭЗХАХБ-ын Ёс зүйн дэд бүтэц (Ethics infrastructure):**

Эдвард Демингийн тодорхойлсноор “Муу систем “сайн” хүнийг үргэлж дийлдэг” учраас төрийн албан хаагчийн ёс зүйн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх тогтолцоог институтчилэх, системчлэх шаардлагатай<sup>70</sup>. Аливаа буруу үйлдэл, ёс зүйн зөрчил нь шалтгаан биш бөгөөд ёс зүйд хангалттай анхаарал хандуулаагүй системийн эсвэл соёлын алдааны үр дүн байх талтай. Ёс зүйн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх нэг шалгарсан арга зам гэж байхгүй бөгөөд харин ёс зүйн хэм хэмжээг сахиулахын тулд урамшуулал, түлхэц өгөх болон хориг шийтгэл тогтоох замаар хосолсон арга хэрэглэж **Ethics infrastructure** буюу ёс зүйн дэд бүтэц гэсэн олон талт стратегийг хэрэглэх нь зүйтэй гэж ЭЗХАХБ-ын 2000 оны судалгааны үр дүнд дүгнэсэн байна<sup>71</sup>. “Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх үндэсний хөтөлбөр”-ийн баримт бичгийг боловсруулахад үндсэн судалгааны үзэл баримтлалын хүрээ нь ЭЗХАХБ-ын Ethics infrastructure<sup>72</sup> буюу ёс зүйн дэд бүтэц гэсэн ёс зүйн менежментийн цогц стратеги байсан тул ёс зүйн индексийн үндсэн суурь үзэл баримтлалыг дээрх баримт бичигт нийцүүлэх нь зүйтэй. Ёс зүйн менежментийн менежментийн дэд бүтэц нь зааварчилга/удирдамж, менежмент, хяналт гэсэн 3 үндсэн чиг үүрэгтэй 8 (зарим эх сурвалжид 9, 10 гэж тэмдэглэсэн байдаг) элементээс бүрддэг.

---

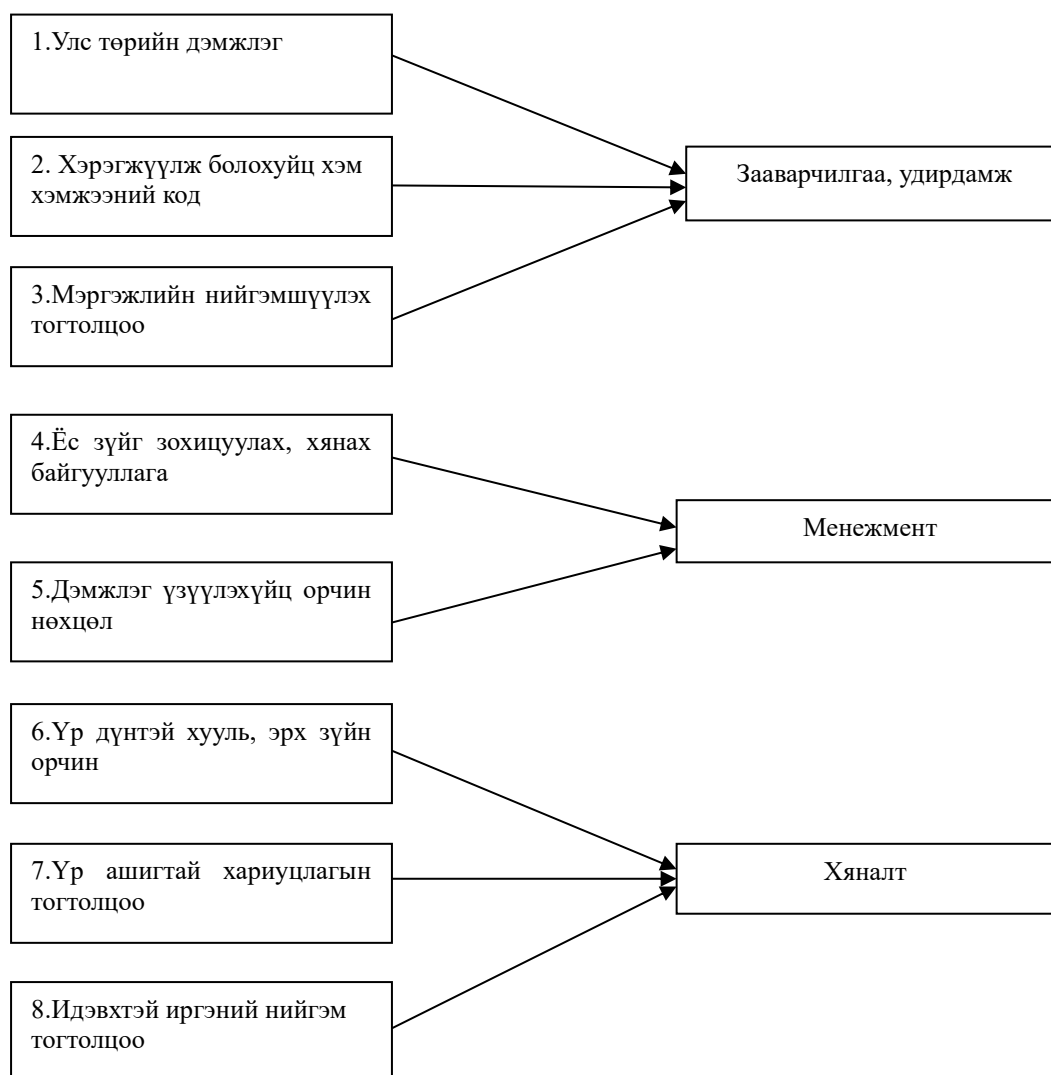
<sup>69</sup> Council of Europe, Centre for Expertise for good governance, “Public ethics benchmarking: Toolkit for Central authorities”, Council of Europe, 2020. [LEADERSHIP ACADEMY FOR LOCAL GOVERNMENT](#)

<sup>70</sup> UNDP, “Strategic approaches to corruption prevention: A practitioner’s perspective based on the experience of the Republic of Korea and UNDP missions”, UNDP Seoul policy center, 2020.

<sup>71</sup> OECD “Trust in Government: Ethics measures in OECD countries” 2000

<sup>72</sup> OECD “Trust in Government: Ethics measures in OECD countries” 2000

**Зураг 5. ЭЗХАХБ-ын Ethics infrastructure буюу ёс зүйн дэд бүтэц**



Эх сурвалж: OECD “Trust in Government: Ethics measures in OECD countries” research report 2000

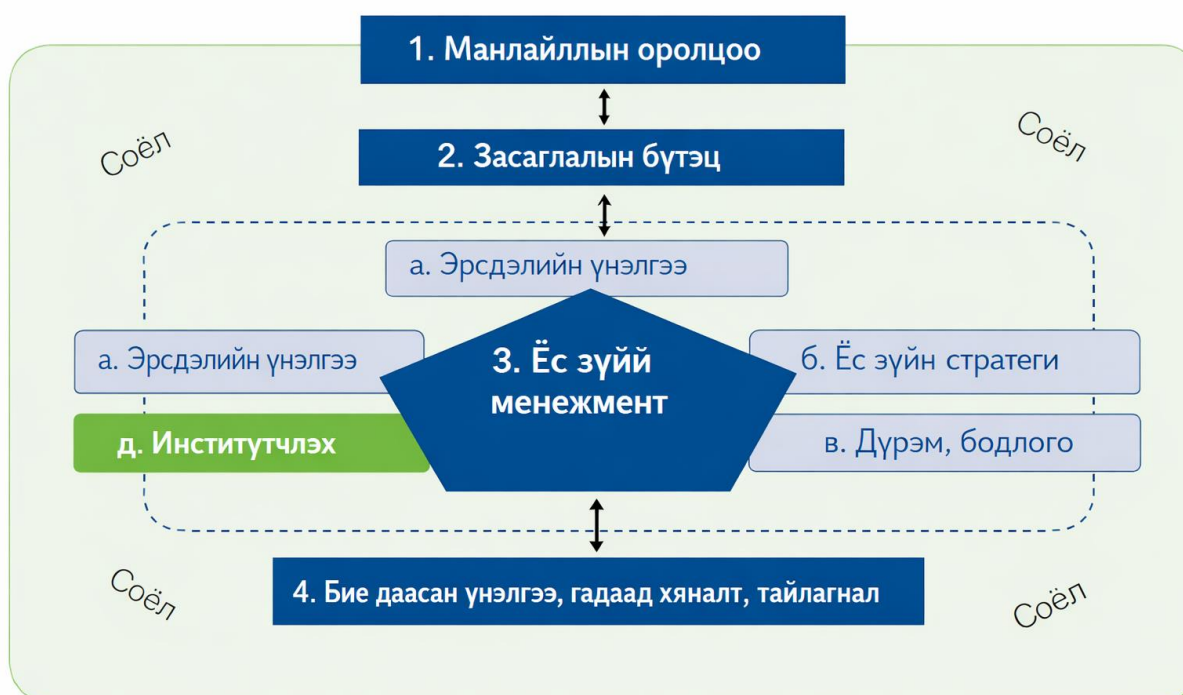
Ёс зүйн бүтцийн функц, элемент болгон тусдаа мэт боловч бие биеэ дэмжсэн, харилцан нөлөөлсөн шинж чанартай. Зааварчилгаа удирдамжийн функцэд улс төрийн лидерүүдээс ирэх дэмжлэг, ёс зүйн хэм хэмжээг тунхагласан код зэрэг баримт бичгүүд, сургалт, боловсролоор дамжуулан төрийн албан хаагчдад ёс зүйн үнэт зүйлс, хэм хэмжээг таниулах, ойлгуулах буюу нийгэмшүүлэх тогтолцоо багтана<sup>73</sup>. Менежментийн функцэд төрийн төв байгууллага эсвэл мэргэшсэн байгууллагын чиглэл удирдлагын тусламжтайгаар менежментийн бодлого, үйл ажиллагаагаар дамжуулан дэмжлэг үзүүлэхүйц орчин нөхцөлийг бий болгох үйл ажиллагаа хамаарна. Хяналтын функцэд бие даасан тусгай хяналт шалгалт явуулах, шийтгэл оноох хууль эрх зүйн орчин болон

<sup>73</sup>OECD “Trust in Government: Ethics measures in OECD countries” 2000, page 23

үр дүнтэй хяналт, хариуцлагын тогтолцоог бүрдүүлэх, ил тод нээлттэй байдал, олон нийтийн оролцоог хангах үйл ажиллагаанууд багтана.

**Ёс зүйн хүрээний засаглалын загвар (The governance of ethics framework)** нь байгууллагад ёс зүйг зөвхөн дүрэм журам төдий бус, удирдлага, процесс, соёл, хяналтын нэгдсэн тогтолцоо болгон институтчилэхэд чиглэсэн цогц хандлагыг илэрхийлдэг. Энэхүү загвар нь ёс зүйн бодлогоос эхлээд хэрэгжилт, хяналт, үнэлгээ, тасралтгүй сайжруулалт хүртэлх бүх үе шатыг хамарсан олон түвшний засаглалын бүтэц-ийг тодорхойлдог<sup>74</sup>.

**Зураг 6. Ёс зүйн хүрээний засаглал (The governance of ethics framework)**



Эх сурвалж: L.V.Vuuren, L.Groenewald, “Institutionalizing ethics handbooks: making ethics real”, The Ethics Institute, 2021.

### 1. Засаглалын бүтэц (Governance structure)

Энэхүү бүрэлдэхүүн хэсэг нь байгууллагын удирдлагын түвшинд ёс зүйн асуудлыг хариуцан шийдвэрлэх албан ёсны бүтэц, хороо, үүрэг хариуцлагын тогтолцоог тодорхойлно.

### 2. Ёс зүйн бодлого ба стандарт (Ethics policies and standards)

Энэ түвшинд байгууллага ёс зүйн дүрэм, ашиг сонирхлын зөрчлийн бодлого, бэлэг, урамшууллын журам, шүгэл үлээх хамгаалалтын механизм зэрэг баримт бичгүүдийг

<sup>74</sup> Van Vuuren, L. V., & Groenewald, L. (2021). *Institutionalizing ethics handbooks: Making ethics real*. The Ethics Institute

боловсруулж мөрдүүлнэ. Эдгээр бодлого, стандартууд нь ажилтнуудад зөв зан үйлийн тодорхой хүлээлтийг тогтоож өгдөг норматив суурь болдог.

### **3. Ёс зүйн менежмент (Ethics management)**

Ёс зүйн бодлогыг бодит амьдралд хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн менежментийн процессууд болох ёс зүйн сургалт, чадавхжуулах, зөвлөгөө, чиглүүлэх үйлчилгээ, гомдол мэдээлэл хүлээн авах суваг, кейс менежмент, мөрдөн шалгах журам орно.

### **4. Бие даасан үнэлгээ, гадаад хяналт, тайлагнал (Independent assessment, external oversight and reporting)**

Энэ түвшин нь ёс зүйн тогтолцоог дотоод болон гадаад талаас хараат бусаар үнэлэх, аудит хийх, олон нийтэд тайлагнах чиг үүргийг хамарна. Үүнд:

### **5. Хяналт, үнэлгээ (Monitoring and evaluation)**

Энэхүү хэсэг нь ёс зүйн бодлого, менежментийн арга хэмжээ бодит үр нөлөө үзүүлж байгаа эсэхийг тогтмол хэмжих, индикатороор үнэлэх үйл явцыг илэрхийлнэ. Үүнд:

- ёс зүйн индекс,
- захиргааны өгөгдөлд суурилсан үзүүлэлтүүд,
- ажилтны судалгаа,
- гомдол, зөрчлийн статистик зэрэг орно.

Энэ нь нотолгоонд суурилсан (evidence-based) ёс зүйн удирдлагын үндэс болдог.

### **6. Институтчилэх ба соёлд шингээх (Institutionalization and ethical culture)**

Загварын эцсийн зорилго нь ёс зүйг байгууллагын соёл, өдөр тутмын шийдвэр гаргалт, манлайллын хэв маягт шингээх явдал юм. Үүнд:

- манлайллын үлгэрлэл,
- урамшуулал, гүйцэтгэлийн үнэлгээнд ёс зүйн шалгуур тусгах,
- хамтын үнэт зүйлсийг дэмжих бодлого орно.

**Австрали улсын Төрийн албаны зөвлөлийн Ёс зүйн хэмжүүрийн төлөвшилийн загвар (Integrity Metrics Maturity Model):** Тус загвар нь байгууллагууд ёс зүйн арга барилын түвшнээ үнэлж, цаашид ёс зүйн хэмжилт болон тайлагналын чадавхаа сайжруулахын тулд аль чиглэлд илүү анхаарах шаардлагатай болохыг тодорхойлоход туслах зорилготой өөрийн үнэлгээний хэрэгсэл юм. Байгууллага бүр төлөвшилийн өөр өөр түвшинд байх бөгөөд эрсдэлийн өөр өөр профайл, ёс зүйн асуудалд зарцуулах боломжит нөөц нь ч харилцан адилгүй. Иймээс байгууллага бүрийн хувьд хүрэх оновчтой эцсийн түвшин өөр өөр байна.

**Хүснэгт 16. Австрали улсын Төрийн албаны зөвлөлийн Ёс зүйн хэмжүүрийн төлөвшлийн загвар (Integrity Metrics Maturity Model)**

Ангилал	Түвшин 1 – Анхан шат	Түвшин 2 – Тодорхойлогдсон	Түвшин 3 – Сайжруулсан (Optimised)
<b>Хэмжилт ба хяналт</b>	Байгууллага ёс зүйн тусгайлсан хэмжилт, хяналт, тайлагналын чиг үүргийг хэрэгжүүлдэггүй.	Байгууллага ёс зүйн ерөнхий зарим хэмжилт, хяналт, тайлагналыг хэрэгжүүлдэг.	Байгууллага ёс зүйн нарийвчилсан, иж бүрэн хэмжилт, хяналтыг хэрэгжүүлж, эрсдэлийг тодорхойлох зорилгоор бусад хэмжүүрүүдтэй уялдуулсан гүнзгий шинжилгээ хийдэг.
<b>Өгөгдлийн нарийвчлал, цогц байдал</b>	Байгууллага үнэт зүйлс, Ёс зүйн дүрэм болон хуульд заасан бусад тайлагналын шаардлагыг хангаж буйгаа нотлох зорилгоор шалгалт, аудит, эрсдэлийн тайланд тулгуурладаг.	Байгууллага ёс зүйн хэмжилтийг дэмжих суурь өгөгдлийг ашиглаж, тухайн үеийн байдлыг харуулсан мэдээлэл танилцуулдаг.	Байгууллага ёс зүйн хэмжилтийг мэдээллээр хангах өргөн хүрээний өгөгдлийг ашиглаж, цаг хугацааны явц дахь өөрчлөлтийг хянаж, дүгнэдэг.
<b>Засаглал</b>	Ёс зүйн тайлан, асуудлыг хянах зориулалтын засаглалын процесс байхгүй.	Ёс зүйтэй холбоотой тайлагнал нь байгууллагын тогтсон засаглал, эрсдэл болон/эсвэл аудитын тайлагналын процессын хүрээнд тусгагддаг.	Ёс зүй нь тусгайлсан ёс зүйн засаглалын бүтэц, процессоор тайлагнагдаж, шийдвэр гаргах үйл явцад шууд нөлөөлдөг.
<b>Давтамж</b>	Ёс зүйн хэмжилт, тайлагнал нь ёс зүйтэй холбоотой үйл явдал, асуудал гарсан үед эсвэл тохиолдлын байдлаар хийгддэг.	Ёс зүйн хэмжилт, тайлагнал нь жилд нэг эсвэл хоёр удаа хийгддэг тогтмол процесс байдаг.	Ёс зүйн хэмжилт, тайлагнал нь байнгын, ойр ойрхон, байгууллагын өдөр тутмын үйл ажиллагааны нэг хэсэг болдог. Жишээ нь, Удирдах зөвлөлийн хурлын байнгын хэлэлцэх асуудлын нэг байдаг.
<b>Гүйцэтгэлийн удирдлага</b>	Ажилтны гүйцэтгэлийн гэрээ эсвэл албан тушаалын тодорхойлолтод ёс зүйн асуудал тусгагдаагүй.	Ажилтны гүйцэтгэлийн гэрээнд ёс зүйг тодорхой хэмжээнд дурддаг.	Ёс зүй нь албан тушаалын тодорхойлолт, гүйцэтгэлийн гэрээ, гүйцэтгэлийн үнэлгээний үндсэн шалгуурын нэг болдог.

Эх сурвалж: Australian government, Australian Public service commission, Integrity metrics: resource, Australia, 2022.

Хүснэгтэд хэмжээс бүрийг ямар төрлийн өгөгдлөөр хэмжих боломжтойг харуулсан бөгөөд захиргааны өгөгдөл, судалгаа, иргэдийн үнэлгээг хослуулах боломжийг тодорхойлсон. Энэ нь индексийг нэг эх сурвалжаас хамааралгүй болгох давуу талтай.

Австралийн төрийн албанд ёс зүй, шударга байдлыг үнэлэхэд зөвхөн ойлголтын судалгаа бус, захиргааны бодит өгөгдөл (administrative data)-д суурилсан хяналтын үзүүлэлтүүдийг өргөн ашигладаг. Энэхүү хандлага нь байгууллагын дотоод процесс, зан үйлийн эрсдэл, соёлын асуудлыг эрт илрүүлэх, урьдчилан сэргийлэхэд чиглэсэн менежментийн хэрэгсэл хэлбэрээр хөгжсөн байдаг<sup>75</sup>. Тухайлбал, гүйцэтгэлийн удирдлагын мэдээлэл (гүйцэтгэлийн гэрээ, үнэлгээний хамрагдалт, гүйцэтгэл дутмагтай холбоотой тохиолдлууд) нь ажилтнуудын үүрэг хариуцлага, хүлээгдэж буй зан үйлийг ойлгож буй түвшнийг илтгэх чухал индикатор болдог. Судалгаагаар тогтмол, чанартай гүйцэтгэлийн үнэлгээтэй байгууллагад ёс зүйн зөрчил бага, ажлын сэтгэл ханамж өндөр байдаг нь тогтоогдсон<sup>76</sup>.

### Хүснэгт 17. Австралийн ёс зүйг хэмжих үзүүлэлтүүд

№	Үзүүлэлт (Metric)	Тайлбар	Жишээ	Ёс зүй, шударга байдлын үзүүлэлт ба анхаарах зүйлс
1	Гүйцэтгэлийн удирдлагын мэдээлэл	Гүйцэтгэлийн удирдлага, гүйцэтгэлийг зохистой удирдаж байгаа эсэхийг илтгэх өгөгдөл	<ul style="list-style-type: none"> <li>Гүйцэтгэлийн гэрээтэй ажилтнуудын хувь</li> <li>Дунд болон төгсгөлийн үнэлгээнд хамрагдсан ажилтнуудын хувь</li> <li>Гүйцэтгэл дутмагтай холбоотой идэвхтэй тохиолдлын тоо</li> </ul>	Гүйцэтгэлийн гэрээний хамрагдалт өндөр, тогтмол үнэлгээ хийгдэж байвал ажилтнууд болон удирдлага хүлээгдэж буй үр дүн, зан үйл, карьерын зорилго, хөгжлийн хэрэгцээгээ тодорхой ойлгож байгааг илтгэнэ.
2	Төлөвлөгдөөгүй таслалт	Төлөвлөгдөөгүй чөлөө, таслалтыг хянах мониторинг	<ul style="list-style-type: none"> <li>Төлөвлөгдөөгүй тасалсан өдрийн тоо</li> <li>Байгууллагын тогтоосон босго давсан таслалттай ажилтнуудын тоо</li> </ul>	Таслалт ихсэх нь эрүүл мэнд, стресс, ядаргаа болон багийн соёлын асуудлыг илтгэж болзошгүй.
3	Илүү цаг ба чөлөөний үлдэгдэл	Илүү цаг, нөхөн амрах цаг, хуримтлагдсан чөлөөний үлдэгдлийг хянах	<ul style="list-style-type: none"> <li>Илүү цагийн өдрийн тоо</li> <li>Хуримтлагдсан чөлөөний хэмжээ</li> <li>40 өдрөөс дээш чөлөөтэй тохиолдол</li> </ul>	Илүү цаг их байх нь ажлын ачаалал, хяналтын сул талыг илтгэж, ёс зүйн эрсдэлийг нэмэгдүүлж болзошгүй.
4	Ёс зүйн дүрэм зөрчсөн тухай тайлан	Ёс зүйн зөрчлийн тайлан, шалгалтын тоо, хугацаа, үр дүнг хянах	<ul style="list-style-type: none"> <li>Идэвхтэй болон хаагдсан шалгалтын тоо</li> </ul>	Зөрчлийн тайланг тогтмол хянах нь зохисгүй зан үйлийг таслан зогсоох, хариуцлага тооцох соёлыг бүрдүүлнэ.

<sup>75</sup> Australian Public Service Commission. (2019). *Embedding integrity in the APS: A guide for agencies*. Canberra: APSC

<sup>76</sup> Australian Public Service Commission. (2019). *Embedding integrity in the APS: A guide for agencies*. Canberra: APSC

5	Нөхөн олговор нэхэмжлэл	Нөхөн олговортой холбоотой нэхэмжлэлийн тоо, шийдвэрлэлтийг хянах	• Нөхөн олговрын нэхэмжлэлийн тоо	Нэхэмжлэл өсөх нь ажлын орчин, стресс, аюулгүй байдлын асуудлыг илтгэж болзошгүй.
6	Ажлын байрны аюулгүй байдлын тайлан ба ослын тохиолдол	Ажил, эрүүл мэнд, аюулгүй байдлын тайлан, ослыг хянах	• Хэлтэс бүрийн осол, зөрчлийн тоо	Ажилтны аюулгүй байдлыг үл ойшоох нь байгууллагын соёл, удирдлагын асуудлыг илтгэнэ.
7	Ёс зүйн сургалтын хамрагдалт	Ёс зүйн заавал судлах сургалтад хамрагдалтыг хянах	• Сургалт дүүргэсэн ажилтнуудын хувь	Сургалт нь ёс зүйн мэдлэг, чадавхыг нэмэгдүүлж, байгууллагын үүргийн хэрэгжилтийг хангана.
8	Ажлаас гарах үйл явц	Ажлаас гарч буй ажилтнуудтай ярилцлагаар дамжуулан мэдээлэл цуглуулах	• Ажлаас гарагсдын судалгаа бөглөсөн хувь • Ёс зүйн асуудлын давтамж	Ажлаас гарч буй ажилтнууд үнэн бодит мэдээлэл өгөх магадлал өндөр байдаг.
9	Ашиг сонирхлын зөрчлийн мэдүүлэг	Ашиг сонирхлын зөрчлийн мэдүүлэг болон удирдлагын төлөвлөгөөг хянах	• Өмнөх хугацаатай харьцуулсан мэдүүлгийн тоо	Мэдүүлэг нь ил тод байдал, хариуцлагыг дэмжинэ.
10	Бэлэг, урамшууллын тайлагнал	Бэлэг, хөнгөлөлт, зочломтгой хандлагыг тайлагнах, хянах	• Бэлгийн бүртгэлийн тоо • Хугацаандаа батлагдсан хувь	Бэлэг нь авлига, нөлөөллийн эрсдэлийг нэмэгдүүлж болзошгүй тул ил тод байдал чухал.
11	Ажлаас гадуурх ажил эрхлэлт ба сайн дурын үйл ажиллагаа	Ажлаас гадуурх ажил эрхлэлт, сайн дурын ажилд зөвшөөрөл авах хүсэлтийг хянах	• Хүсэлтийн давтамж • Зөвшөөрөгдсөн хувь	Давхар ашиг сонирхлын эрсдэлийг илрүүлж, ил тод байдлыг дэмжинэ.
12	Аюулгүй байдлын зөвшөөрөл ба нууцлал	Аюулгүй байдлын зөвшөөрөл, ажлаас гарах үеийн нууцлалын баримтыг хянах	• Зөвшөөрөл олгосон тоо	Баталгаажаагүй зөвшөөрөлтэй ажилтан их байх нь өндөр эрсдэлтэй.
13	Аюулгүй байдлын зөрчил	Аюулгүй байдлын зөрчлийн тоо, ноцтой байдлыг хянах	• Хувийн, биет, мэдээллийн зөрчлийн тоо	Процесс, сургалтын сул талыг илтгэж болзошгүй.
14	Залилан ба авлигын тайлан, шалгалт	Залилан, авлигын гомдол, шалгалт, сургалтыг хянах	• Гомдлын тоо • Эрсдлийн үнэлгээ • Сургалтын хамрагдалт	Хууль бус үйлдлийг илрүүлэх, давтагдахаас сэргийлэхэд чухал.
15	Хувийн мэдээллийн нууцлалын зөрчил	Нууцлалын зөрчлийн тоо, төрөл, шийдвэрлэлтийг хянах	• Хэлтэс бүрийн зөрчлийн тоо • Зөрчлийн төрөл	Сургалт, процесс сул байгааг илтгэж болзошгүй.

16	Нийтийн ашиг сонирхлын мэдээлэл	Шүгэл үлээх, нийтийн ашиг сонирхлын мэдээллийг хянах	• Мэдээллийн тоо	Тодорхой салбарт төвлөрсөн мэдээлэл нь системийн асуудлыг илтгэнэ.
----	---------------------------------	--	------------------	--

Эх сурвалж: Australian government, Australian Public service commission, Integrity good practice guide: APS integrity taskforce, 2023.

Австралийн загвар нь ёс зүйг ганц удаагийн үнэлгээ бус, тасралтгүй мониторингийн тогтолцоо хэлбэрээр авч үздэг онцлогтой бөгөөд ёс зүйн индекс боловсруулахад зөвхөн perception survey бус, процесс ба зан үйлийн бодит өгөгдлийг хамтад нь ашиглах шаардлагатай гэдгийг харуулж байна. Энэхүү арга зүй нь Монгол Улсын төрийн байгууллагад ёс зүйн индекс нэвтрүүлэхэд институтийн өгөгдөлд суурилсан, хэрэгжих боломжтой загвар боловсруулахад чухал суурь болох боломжтой.

### Хүснэгт 18. Ёс зүйн дэд бүтэц, Ёс зүйн хүрээний засаглал, Ёс зүйн хэмжүүрийн төлөвшлийн загваруудын харьцуулалт

№	Нэгдсэн хэмжээс	ЭЗХАХБ – Ёс зүйн дэд бүтэц	Ёс зүйн хүрээний засаглалын загвар	Австрали – Ёс зүйн хэмжүүрийн төлөвшлийн загвар
1	Удирдлагын амлалт ба манлайлал	Улс төрийн болон удирдлагын манлайллын үүрэг, ёс зүйг дэмжих амлалт	Удирдлагын ёс зүйн манлайлал, стратегийн дэмжлэг	Засаглал, шийдвэр гаргалтад ёс зүйн мэдээллийг ашиглах түвшин
2	Засаглалын бүтэц ба хариуцлагын шугам	Хариуцлагын механизм, хяналтын тогтолцоо	Ёс зүйн засаглалын албан ёсны бүтэц, хороо, чиг үүрэг	Засаглалын ангилал, хариуцлагын зохион байгуулалт
3	Хууль эрх зүй, стандарт, код ба бодлогын экосистем	Хууль эрх зүйн орчин, стандарт, зохицуулалтын хүрээ	Ёс зүйн дүрэм, бодлого, журам	Ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийг хэмжих үзүүлэлтүүдийн бүртгэл
4	Ёс зүйн эрсдэлийн үнэлгээ ба стратеги	Эрсдэлийн удирдлага, дотоод хяналтын логик	Ёс зүйн эрсдэлийн үнэлгээ, ёс зүйн стратеги боловсруулах	Хэмжүүрийн өгөгдлөөр эрсдэлийг илрүүлэх, тодорхойлох
5	Ёс зүйн менежмент ба зөвлөгөө, дэмжлэгийн механизм	Ёс зүйн зөвлөгөө, дотоод зөвлөх үйлчилгээ, чиглүүлэг	Ёс зүйн менежментийн процесс, дэмжлэгийн систем	Шударга байдлын чадамжийг нэмэгдүүлэх арга хэмжээ
6	Хүний нөөц ба байгууллагын нөхцөл (	Хүний нөөцийн бодлого нь ёс зүйг дэмжих нөхцөл бүрдүүлсэн байх	Сонгон шалгаруулалт, гүйцэтгэл, урамшууллыг ёс зүйтэй уялдуулах	Гүйцэтгэлийн удирдлага, ХН-ийн хэмжүүрүүд
7	Чадавхжуулалт ба соёл төлөвшүүлэлт	Мэргэжлийн нийгэмшил, ёс зүйн сургалт	Ёс зүйг институцчилж,	Сургалтын хамрагдалт,

			байгууллагын соёлд шингээх	чадамжийн түвшний хэмжүүрүүд
8	Ил тод байдал, ашиг сонирхлын зөрчил	Ил тод байдал, төр-хувийн хэвшлийн харилцааны удирдамж	Бодлого, стандартын хүрээнд зохицуулна	Ашиг сонирхлын зөрчлийн мэдүүлэг, өөрийн тайлагналын хэмжүүрүүд
9	Зөрчил мэдээлэх, мөрдөн шалгах, сахилга ба шийтгэлийн тогтолцоо	Зөрчлийг илчлэх, сахилгын хариуцлага, шийтгэлийн механизм	Мониторинг, тайлагнал, хараат бус үнэлгээний логик	Ёс зүйн зөрчлийн тайлан, шалгалтын статистик
10	Мониторинг, хэмжилт, тайлагнал ба хараат бус үнэлгээ	Хариуцлага, хяналт, аудитын тогтолцоо	Мониторинг, тайлагнал, гадаад үнэлгээ	Хэмжилтийн давтамж, өгөгдлийн нарийвчлал, засаглалын түвшин

### Хүснэгт 19. Төрийн албаны ёс зүйн индексийн санал болгож буй хэмжигдэхүүн

Дэд индекс	Хэмжээс (Dimension)	Үзүүлэлт (Indicator)	Хэмжих агуулга / Operational definition
I. Ёс зүйн бодлого ба харилцаа	Албан ёсны зохицуулалт	Ёс зүйн баримт бичгийн бүрдэл	Ёс зүйн кодекс, зан үйлийн дүрэм, үнэт зүйл, алсын хараанд ёс зүй туссан эсэх
		Ёс зүйн мэдээллийн хүртээмж	Баримт бичиг ажилтнуудад нээлттэй, шинэ ажилтанд танилцуулдаг, дотоод сувгаар түгээдэг эсэх
	Албан бус харилцаа	Ёс зүйн яриа, хэлэлцүүлгийн соёл	Ёс зүйн асуудлаар чөлөөтэй ярилцах, зөвлөлдөх практик байгаа эсэх
		Соёлын дэмжлэг	Түүх, үлгэр жишээ, албан бус манлайлагчид ёс зүйг дэмждэг эсэх
	Манлайлал	Удирдлагын үлгэрлэл	Удирдлага бодит үйлдлээрээ ёс зүйг үлгэрлэдэг, ёс зүйн дуугүй байдал ажиглагдахгүй байх
		Хүлээлтийн тодорхой байдал	Ёс зүйн шаардлага, стандарт, хүлээлтийг тодорхой илэрхийлж, зөрчилд хариу арга хэмжээ авдаг
II. Ёс зүйн чадавх ба сургалт	Албан ёсны сургалт	Ёс зүйн сургалтын тогтолцоо	Тогтмол, чиг үүрэгт тохирсон, кейс-д суурилсан ёс зүйн сургалт явагддаг
		Шинэ ажилтны танилцуулга	Ажилд орох үеийн танилцуулга, гарын авлагад ёс зүйн агуулга туссан
	Нийгэмшүүлэх процесс	Ёс зүйн хэм хэмжээ дамжих байдал	Ахмад ажилтнаас шинэ ажилтанд ёс зүйн зан үйл, хандлага дамжих механизм
	Удирдлагын чадавх	Менежерүүдийн ёс зүйн чадавх	Менежерүүд ёс зүйн зөрчил, ашиг сонирхлын зөрчлийг удирдах сургалтад хамрагдсан байдал

III. Хяналт ба хариуцлага	Албан ёсны хяналт	Мэдээлэх суваг	Нууцлалтай гомдол, мэдээлэл хүлээн авах суваг, мэдээлэгчийг хамгаалах механизм
		Сахилга ба хариуцлага	Ёс зүйн зөрчилд тогтмол, шударга, ижил хэрэгт ижил хариу үйлдэл үзүүлэх байдал
		Аудит ба стандарт	Дотоод хяналт, аудит, стандарт мөрдөлтийн тогтолцоо хэрэгжиж буй эсэх
	Албан бус хяналт	Хамт олны хяналт	Ёс зүйгүй зан үйлийг хамт олон хүлээн зөвшөөрөхгүй байх, албан бус дүрмийн нөлөө
	Хүний нөөцийн процесс	Сонгон шалгаруулалт дахь ёс зүй	Ажилд авах шалгуурт ёс зүйн шаардлага туссан, ёс зүйн түүх шалгадаг практик
		Үнэлгээ ба урамшуулал	Гүйцэтгэлийн үнэлгээ, шагнал урамшуулалд ёс зүйтэй зан үйлийг тусгадаг

Олон улсад практикт хэрэглэгдэж буй ёс зүйтэй холбоотой индексийн харьцуулсан судалгаа болон онолын судалгаа, загварууд, Монгол Улсын хууль тогтоомжийн судалгааны үндсэн дээр 3 бүлэг, 9 хэмжээстэй, 16 үзүүлэлттэй Төрийн албаны ёс зүйн индексийн загварыг боловсруулсан. Энэхүү загварыг “Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх үндэсний хөтөлбөр”-ийн 4 үндсэн зорилго, 12 зорилттой нийцүүлэн үр дүнд суурилсан нийцлийн загварыг Хүснэгт 20-д харуулав. Индексийн хэмжээс, үзүүлэлт бүр нь тодорхой зорилттой логикийн хувьд холбогдож, тухайн зорилтын хэрэгжилтийг тоон болон чанарын мэдээллээр баталгаажуулах боломжтой байдлаар төлөвлөсөн.

Төрийн албаны ёс зүйн индексийн загварыг үндсэн гол эх сурвалж баримт бичгүүдийн нэг “Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх үндэсний хөтөлбөр”-ийн зорилго, зорилттой нийцүүлснээр дараах ач холбогдолтой. Үүнд:

4. Индексийн загвар нь Ёс зүйн хуулийн болон Үндэсний хөтөлбөрийн зорилго, зорилт бүрийг хэмжихэд зориулагдсан үзүүлэлттэй
5. Захиргааны мэдээлэл, өгөгдөл болон судалгааны өгөгдлийг хослуулсан
6. Институтийн чадавх, зан үйл, олон нийтийн ойлголтыг хамарсан
7. Ёс зүйн бодлогын зорилго, зорилттой нийцсэн арга хэрэгсэл
8. Индекс нь хууль, хөтөлбөрийн хэрэгжилтийн бодит мониторингийн систем болох онол-арга зүйн үндэс болно.

**Хүснэгт 20. “Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх үндэсний хөтөлбөр” ба төрийн албаны ёс зүйн индексийн санал болгож буй хэмжигдэхүүний нийцэл**

Дэд индекс	Кластер	Хэмжээс (Dimension)	Үзүүлэлт (Indicator)	Operational definition (хэмжих агуулга)	Зорилго, зорилт №		Нийцлийн логик	Нотлох баримт / Өгөгдлийн эх үүсвэр
I. Ёс зүйн бодлого ба харилцаа	Институт	Стратегийн удирдлага ба ёс зүйн бодлого	Ёс зүйн баримт бичгийн бүрдэл	Ёс зүйн кодекс, стратеги, алсын хараанд ёс зүй туссан эсэх	Зорилго 1	1.1	Тодорхой бодлого, стандарт байх нь эрсдэлийг системтэй удирдах суурь нөхцөл болдог.	Бодлогын баримт бичиг, тушаал
I. Ёс зүйн бодлого ба харилцаа	Институт	Хүний нөөцийн мерит тогтолцоо	Ёс зүйн шалгууртай сонгон шалгаруулалт	Ажилд авах шалгуурт ёс зүйн шаардлага туссан, ёс зүйн түүх шалгадаг практик	Зорилго 1	1.2	Сонгон шалгаруулалтад ёс зүйн шалгуур тусах нь ёс зүйтэй боловсон хүчнийг бүрдүүлэх гол хэрэгсэл.	Сонгон шалгаруулалтын журам, ХН бүртгэл
I. Ёс зүйн бодлого ба харилцаа	Зан үйл	Ёс зүйн соёл ба манлайлал	Удирдлагын үлгэрлэл	Удирдлага ёс зүйтэй зан үйлийг бодит жишээгээр харуулж буй байдлын үнэлгээ	Зорилго 1	1.3	Манлайллын зан үйл нь байгууллагын ёс зүйн хэм хэмжээг шууд төлөвшүүлдэг.	Ажилтны судалгаа
I. Ёс зүйн бодлого ба харилцаа	Зан үйл	Ёс зүйн соёл ба манлайлал	Ёс зүйтэй байгууллагын соёл	Хамт олны үнэт зүйл, хэм хэмжээ ёс зүйг дэмжиж буй эсэх	Зорилго 1	1.4	Соёлын түвшин нь ёс зүйн бодлого бодит амьдралд шингэсэн эсэхийг харуулна.	Ажилтны судалгаа
II. Ёс зүйн чадавч ба сургалт	Институт	Ёс зүйн сургалтын тогтолцоо	Ёс зүйн сургалтын хамрагдалт	Тогтмол, чиг үүрэгт тохирсон сургалтад хамрагдсан ажилтны хувь	Зорилго 2	2.1	Сургалтын хамрагдалт нь соён гэгээрүүлэх ажлын хүрээ, идэвхийг илтгэнэ.	Сургалтын бүртгэл
II. Ёс зүйн чадавч ба сургалт	Засаглал	Хариуцлага ба тайлагнал	Ёс зүйтэй ажиллах орчны дэмжлэг	Зөвлөгөө, хамгаалалт, стресс менежментийн үйлчилгээ байгаа эсэх	Зорилго 2	2.2	Дэмжлэгийн механизм нь ажилтныг дарамт, эрсдлээс хамгаалж ёс зүйтэй ажиллах нөхцөл бүрдүүлнэ.	Дотоод журам, үйлчилгээний бүртгэл
III. Хяналт ба хариуцлага	Засаглал	Ёс зүйн стандарт ба сахилгын	Ёс зүйн хорооны чадамж	Ёс зүйн хорооны бүтэц, гишүүдийн сургалт, кейс	Зорилго 3	3.1	Институцийн чадамж нь хууль хэрэгжих бодит нөхцөл болдог.	Тайлан, бүтэц
III. Хяналт ба хариуцлага	Засаглал	Ёс зүйн стандарт ба сахилгын	Сахилгын шийдвэрийн тогтвортой	Ижил төрлийн зөрчилд ижил шийтгэл ногдуулж	Зорилго 3	3.2	Тогтвортой хэрэгжилт нь ёс зүйн хэм хэмжээ хэвшихэд чухал.	Статистик
III. Хяналт ба хариуцлага	Зан үйл	Зөрчил мэдээлэх ба хамгаалалт	Мэдээлэх тогтолцооны ашиглалт	Нууцлалтай гомдол мэдээлэх суваг ашиглагдаж буй тоо, хамгаалалт	Зорилго 3	3.3	Идэвхтэй мэдээлэх суваг нь зөрчлийг эрт илрүүлэх боломж олгоно.	Гомдлын бүртгэл
III. Хяналт ба хариуцлага	Ойлголт	Иргэдийн ойлголт ба итгэлцэл	Иргэдийн шударга байдлын	Иргэд үйлчилгээ шударга байна гэж үзэж буй түвшин	Зорилго 4	4.1	Иргэдийн үнэлгээ нь гадаад хяналтын бодит үзүүдэлт болдог.	Иргэдийн судалгаа
III. Хяналт ба хариуцлага	Ойлголт	Иргэдийн ойлголт ба итгэлцэл	Судалгаанд суурилсан ёс зүйн үнэлгээ	Тогтмол судалгаа, дүн шинжилгээгээр ёс зүйн түвшинг	Зорилго 4	4.2	Судалгааны давтамж, арга зүй нь үнэлгээний чанарыг илтгэнэ.	Судалгааны тайлан
III. Хяналт ба хариуцлага	Засаглал	Мониторинг ба хараат бус үнэлгээ	Хөндлөнгийн хяналтын механизм	Иргэний нийгэм, хэвлэл мэдээллийн оролцоотой үнэлгээ,	Зорилго 4	4.3	Гадаад үнэлгээ нь дотоод хяналтыг тэнцвэржүүлдэг.	Гадаад аудит, ТББ тайлан

## VIII. ТӨРИЙН АЛБАНД ЁС ЗҮЙН ИНДЕКСИЙГ НЭВТРҮҮЛЭХ САНАЛ

Төрийн байгууллагын ёс зүйн гүйцэтгэлийг хэмжихэд олон улсын практикт институтийн шударга байдлын тогтолцоо, мэдээллийн чанарын баталгаажуулалт, үзүүлэлтийн чанарын стандартуудыг уялдуулсан арга зүйн хандлага давамгайлж байна. Иймд энэхүү судалгаанд Ёс зүйн индексийн арга зүйг боловсруулахдаа ЭЗХАХБ-ын Нийлмэл хэмжүүр боловсруулах арга зүй, ОУВС-н Мэдээллийн чанарын баталгаажуулалтын хүрээ (DQAF), Европын статистикийн тогтолцооны чанарын хүрээнд суурилсан хосолмол загварыг ашигласан.

ЭЗХАХБ-ын Public Integrity Indicators-ийг индексийн хэмжээсний түвшний суурь бүтэц болгон ашигласан. Тухайлбал, стратегийн манлайлал ба бодлогын уялдаа, хариуцлагын тогтолцоо, дотоод хяналт ба эрсдэлийн удирдлага, хэрэгжилт ба хариуцлага тооцох механизм, байгууллагын соёл ба үнэт зүйлс, ил тод байдал ба оролцоо зэрэг хэмжээснүүдийг тодорхойлж, тэдгээрт нийцсэн үндэсний үзүүлэлтүүдийг боловсруулсан.

Олон улсад практикт хэрэглэгдэж буй ёс зүйтэй холбоотой индексийн харьцуулсан судалгаа болон онолын судалгаа, загварууд, Монгол Улсын хууль тогтоомжийн судалгааны үндсэн дээр 3 бүлэг, 9 хэмжээстэй, 16 үзүүлэлттэй Төрийн албаны ёс зүйн индексийн загварыг боловсруулсан. Дараагийн шатны ажлын саналыг Хүснэгт 21-т харуулав.

### Хүснэгт 21. Төрийн албаны ёс зүйн индекс боловсруулах, нэвтрүүлэх ажлын жагсаалын санал

	Ерөнхий хийх ажил	Дэд ажил
1	Ёс зүйн индекс боловсруулах аргачлалыг тодорхойлох	Ёс зүйн индексийн бүлэг, хэмжээс, үзүүлэлтүүдийг хэрхэн хэмжих, дүгнэх арга, аргачлалыг тодорхойлох
2	Шалгуур бүрээр өгөгдөл цуглуулах эх сурвалжуудыг бэлтгэх	1.Ажилтнуудын асуулгын анкет боловсруулах 2.Байгууллагын өөрийн үнэлгээний тайлан 3. ....
2	Төрийн албаны ёс зүйн индексийн Pilot тест буюу урьдчилсан туршилтын судалгаа хийх	1.Туршилтын судалгаа хийх төрийн төв болон орон нутгийн тус бүр 2-3 байгууллага сонгох 2.Ёс зүйн хороо, дэд хороодоос мэдээлэл цуглуулах, тоон болон чанарын өгөгдөл 3.Ёс зүйн индексийг аргачлалын дагуу тооцох 4.Анализ хийх, тайлан бичих, шаардлагатай өөрчлөлт, засвар хийх

3	Төрийн албаны ёс зүйн индексийг нэвтрүүлэхэд бэлтгэх	1.Хууль, эрх зүйн холбогдох баримт бичигт нийцүүлэх 2.Ёс зүйн хороо болон дэд хороод, институтийн үүрэг, хариуцлагыг тодорхой болгох (хариуцах нэгж, дэмжих нэгж, хянах үнэлэх нэгж гэх мэт) 3.Чадавх бүрдүүлэх (ёс зүйн хороо, дэд хороодын хүний нөөцийг чадавхжуулах, индекс нэвтрүүлэх, өгөгдөл цуглуулах систем)
4	Төрийн албаны ёс зүйн индексийг нэвтрүүлж, анхны тайланг бэлтгэх	1.Холбогдох төрийн байгууллагуудын хүрээнд ёс зүйн индексийг тооцох 2.Анхны тайланг бэлтгэх 3.Холбогдох албан тушаалтнуудад анхны тайланг танилцуулж, хэлэлцүүлэх
5	Төрийн албаны ёс зүйн индексийн тайланг олон нийтэд мэдээлэх	1.Салбарын болон институтийн ёс зүйн индексийн онооны жагсаалтыг нийтэд мэдээлэх 2.Холбогдох байгууллага, албан тушаалтнуудтай хамтран бодлогын хэлэлцүүлэг өрнүүлэх, санал, зөвлөмж авах
6	Төрийн албаны ёс зүйн индексийн тасралтгүй сайжруулалтыг үргэлжлүүлэх	1.Тогтсон хугацаанд ёс зүйн индексийн жагсаалтыг гаргаж, шалгуур үзүүлэлтүүдийн өгөгдөлд дүн шинжилгээ хийх 2.Холбогдох салбарын болон байгууллагын үр дүн, гүйцэтгэлийн системтэй холбох 3.Санал, гомдол, зөвлөмжийг тогтмол хүлээн авч, боломжит өөрчлөлтүүдийг тусгах 4.Боломжит бусад салбарт нэвтрүүлэх

Судалгааны дүгнэлтэд үндэслэн дараах **бодлогын 6 чиглэлийн санал зөвлөмж** дэвшүүлж байна.

**1. Төрийн албаны ёс зүйн индексийг институтийн түвшинд үе шаттайгаар нэвтрүүлэх**

Эхний шатанд туршилтын байгууллагууд дээр индексийг хэрэгжүүлж, арга зүй, өгөгдлийн чанарыг сайжруулсны үндсэн дээр салбар, улсын хэмжээнд үе шаттай өргөтгөх нь зүйтэй.

**2. Индексийг хяналтын бус, сайжруулалтын хэрэгсэл болгон ашиглах**

Ёс зүйн индексийг байгууллагыг “оноо тавьж шүүмжлэх” хэрэгсэл бус, харин сул талыг илрүүлж, дотоод сайжруулалтыг дэмжих бодлогын хэрэгсэл гэж ойлгох нь чухал.

**3. Олон эх сурвалжийн өгөгдөлд суурилсан аргачлал хэрэглэх**  
Индексийг захиргааны өгөгдөл, ажилтнаас авах судалгаа, иргэдээс өгөх үнэлгээ зэргийг хослуулан тооцох нь бодитой, тэнцвэртэй үнэлгээ хийх үндэс болно.

**4. Харилцааны соёл, зан үйлийн хэмжээсийг онцгой анхаарах**  
Ёс зүйн зөрчлийн дийлэнх нь харилцаа, хандлагатай холбоотой тул сургалт, соён гэгээрүүлэлт, удирдлагын манлайллыг индексийн бодлогын цөмд байршуулах шаардлагатай.

**5. Дотоод хяналт, урьдчилан сэргийлэх тогтолцоог индексээр дэмжих**  
Ёс зүйн индексийн үр дүнг ашиглан эрсдэл өндөртэй байгууллага, чиглэлийг тодорхойлж, урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг зорилтот байдлаар хэрэгжүүлэх боломжтой.

**6. Индексийн үр дүнг ил тод, ойлгомжтой хэлбэрээр тайлагнах**  
Ерөнхий онооноос гадна хэмжээс бүрийн үр дүнг тусад нь тайлагнах нь бодлогын хэрэглээг нэмэгдүүлж, олон нийтийн ойлголт, итгэлийг бэхжүүлэх ач холбогдолтой.

## АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ

### Хууль, эрх зүйн баримт бичиг

Монгол Улсын Үндсэн хууль 1992 он

Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал 2010 он

“Алсын хараа 2050” Монгол Улсын хөгжлийн урт хугацааны бодлогын баримт бичиг 2020 он

УИХ-ын 2020 оны 23 дугаар тогтоол “Монгол Улсыг 2021-2025 онд хөгжүүлэх таван жилийн үндсэн чиглэл”

Төрийн албаны тухай хууль 2017 он

Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн тухай хууль 2023 он

УИХ-ын 2023 он 59 дугаар тогтоол “Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр 2023-2030 он”

“Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх үндэсний хөтөлбөр” (2024-2030 он)

### Эрдэм шинжилгээ, судалгааны бүтээлүүд, тайлан

Alan Lawton, Julie Rayner, Karen Lasthuizen 2013, “Ethics and management in the public sector”, Routledge

Australian government, Australian Public service commission, Integrity metrics: resource, Australia, 2022.

Australian Public Service Commission. (2019). *Embedding integrity in the APS: A guide for agencies*. Canberra: APSC

Carol W.Lewis and Stuart C.Gilman. 2012. “The Ethics Challenge in Public Service: Problem solving guide” A Wiley Imprint.

Council of Europe, Centre for Expertise for good governance, “Public ethics benchmarking: Toolkit for Central authorities”, Council of Europe, 2020. [leadership academy for local government](#)

DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160

Donald C.Menzel. 2010. “Ethics moments in Government: Cases and Controversies” CRC Press.

Ethics & Compliance Initiative. (2023). *Global Business Ethics Survey 2023: The state of ethics & compliance in the workplace*. Ethics & Compliance Initiative

- Ethisphere Institute. (2024). *World's Most Ethical Companies®: Ethics Quotient® assessment overview*. Ethisphere.com.
- Eurostat. (2019). *European Statistics Code of Practice*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurostat. (2021). *European Statistical System (ESS) Quality Framework*. Luxembourg: Publications Office of the European Union
- Governance Institute of Australia. (2025). *Ethics Index 2025 Report*. Governance Institute of Australia
- International Monetary Fund. (2003). *Data Quality Assessment Framework (DQAF) — Generic Framework*.
- International Organization for Standardization (ISO). (2016). *ISO 37001: Anti-bribery management systems — Requirements with guidance for use*
- Nardo M, et al. (2005), *Handbook on Constructing composite indicators: methodology and user guide*, OECD. [Handbook on Constructing Composite Indicators \(EN\)](#)
- OECD & Joint Research Centre (JRC). (2008). *Handbook on constructing composite indicators: Methodology and user guide*. Paris: OECD Publishing.
- OECD “Trust in Government: Ethics measures in OECD countries” 2000
- OECD The Organization for Economic Cooperation and Development, *Ethics in the Public Service: Current issues and practice*, Public Management Occasional Papers No 14, 1996
- OECD, “Public sector integrity – A framework for assessment, OECD 2025, [Public Sector Integrity – A Framework for Assessment](#)
- OECD. (2000). *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*. Paris: OECD Publishing
- OECD. (2005). *Public Sector Integrity: A framework for assessment*. OECD Publishing.
- OECD. (2009). *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*. Paris: OECD
- OECD. (2017). *OECD Recommendation on Public Integrity*. Paris: OECD.
- OECD. (2017). *Public Integrity Indicators: Measuring Public Sector Integrity*. Paris: OECD Publishing
- OECD. (2021). *OECD Public Integrity Indicators*. Paris: OECD Publishing
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. New York

The World Bank, the worldwide governance indicators: revised methodology for measuring governance using perception data, Dec 2025, [The Worldwide Governance Indicators 2025 Methodology Revision.pdf](#)

Tolbert, P. S., & Zucker, L. G. (1996). Institutionalization of institutional theory. In S. Clegg et al. (Eds.), *Handbook of organization studies* (pp. 175–190). Sage

Transparency International. (2015). *National Integrity System Assessment Methodology*. Berlin: TI.

Transparency International. (2023). *Corruption Perceptions Index 2023: Methodology*. Berlin: Transparency International

Treviño, L. K., Weaver, G. R., & Reynolds, S. J. (2006). Behavioural ethics in organizations. *Journal of Management*, 32(6), 951–990

Tsalikis, J. & Seaton, B. (2006). Business Ethics Index: Measuring Consumer Sentiments Toward Business Ethical Practices.

UNDP, “Strategic approaches to corruption prevention: A practitioner’s perspective based on the experience of the Republic of Korea and UNDP missions”, UNDP Seoul policy center, 2020

UNDP. (2010). *Human Development Report 2010*. Palgrave Macmillan

UNDP. (2023). *Human Development Report: Technical Notes*. United Nations Development Programme

United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA). (2022). *United Nations E-Government Survey 2022: The Future of Digital Government*. New York: United Nations.

United Nations Development Programme (UNDP). (1990). *Human Development Report 1990: Concept and Measurement of Human Development*. New York: Oxford University Press.

Van Vuuren, L. V., & Groenewald, L. (2021). *Institutionalizing ethics handbooks: Making ethics real*. The Ethics Institute

World Bank. (2012). *Public Sector Integrity: A Framework for Assessment*. Washington, DC: World Bank

Авлигатай тэмцэх газар, Бодлогын шийдэл ТББ, (2024), Шударга байдлын үнэлгээ 2024 судалгааны тайлан, Улаанбаатар хот.

АТГ, Хүүхдийн шударга байдал судалгааны тайлан 2024 он, [Хүүхдийн шударга байдлын үнэлгээ - 2024 он.pdf](#)

Д.Дэмбэрэл “Ёс зүйт төр” Улаанбаатар хот. 2011 он

Монголын Үндэсний Худалдаа Аж Үйлдвэрийн Танхим (МҮХАҮТ), “Хүнд суртлын индекс ба өртөг”, Улаанбаатар, 2025, [Хүнд Суртлын Индекс ба Өртөг 2024 судалгааны тайлан.pdf](#)

Эдийн засаг, хөгжлийн яам. Монгол Улсын макро эдийн засгийн танилцуулга, бүлэг 5, Дэлхийн эдийн засаг, 2024 оны 3-р улирал. [M24Q3MN\\_ch5.pdf](#)

### **Цахим эх сурвалж**

Авлигатай тэмцэх газар, [Авлигатай тэмцэх газар | Шударга Ёс, Хөгжил Дэвшилд](#) 2025.12

Авлигатай тэмцэх газар, Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр, [Авлигатай тэмцэх газар | Шударга Ёс, Хөгжил Дэвшилд](#)

Environmental Performance index, Yale university, [Environmental Performance Index |](#)

OECD, Public integrity indicators, [About | OECD Public Integrity Indicators](#)

World Bank *About SDI – Service Delivery Indicators*. Retrieved from World Bank website: <https://www.worldbank.org/en/programs/service-delivery-indicators/about-sdi>

World Bank group [Dataset | Global Competitiveness Index \(GCI\) 4.0 | World Bank Data360](#)

## **Хавсралт 1:**

### **Ёс зүйн индексийн арга зүйн шалгуурын баталгаажуулах хуудас (methodological checklist):**

#### **1. Ойлголтын тодорхойлолт**

- ✓ Ёс зүйн ойлголтыг төрийн албаны хүрээнд онолын хувьд тодорхойлсон эсэх
- ✓ Олон улсын хэмжээнд төрийн албаны ёс зүйн ойлголт, тодорхойлолт, хүрээтэй уялдуулсан эсэх
- ✓ Монгол Улсын хууль, бодлогын баримт бичигтэй уялдуулсан эсэх
- ✓ Индексийн зорилго тодорхой эсэх (үнэлэх, хянах, харьцуулах жиших)

#### **2. Үндсэн хэмжээс**

- ✓ Ёс зүйг бүрдүүлэгч үндсэн хэмжээснүүдийг тодорхойлсон эсэх
- ✓ Хэмжээс бүр дэд бүлэг, үзүүлэлтүүд логик уялдаатай эсэх
- ✓ Хэмжээс хоорондын уялдаа, давхардал онолын үндэслэлтэй эсэх
- ✓ Бодлогын дүн шинжилгээнд ашиглах боломжтой эсэх

#### **3. Үзүүлэлт сонгох шалгуур**

- ✓ Үзүүлэлт бүр оролт-үйл явц-гаралт (input/process/output) байдлаар тодорхойлогдсон эсэх
- ✓ Зорилгод нийцсэн хэмжүүр эсэх
- ✓ Хэмжигдэх боломжтой, өгөгдөл тогтмол цуглардаг эсэх
- ✓ Субъектив ба объектив өгөгдлийн тэнцвэр хадгалагдсан эсэх

#### **4. Хууль, бодлогын уялдаа**

- ✓ Үзүүлэлт бүр холбогдох хууль, заалттай холбогдсон эсэх
- ✓ Индекс нь хууль хэрэгжилтийг хянах хэрэгсэл болж чадах эсэх
- ✓ Давхардсан тайлагнал үүсгэхгүй эсэх
- ✓ Бодлогын үнэлгээнд ашиглах боломжтой эсэх

#### **5. Өгөгдлийн чанар ба боловсруулалт**

- ✓ Дутуу өгөгдлийг хэрхэн боловсруулах арга тодорхой эсэх (missing data management)
- ✓ Стандартчилах арга сонгосон эсэх
- ✓ Давхардал ба корреляцийн шинжилгээ хийсэн эсэх

#### **6. Жинлэлтийн үндэслэл**

- ✓ Жинлэлтийн арга сонгосон үндэслэл (equal weighting)

- ✓ Expert based weighting хэрэглэсэн эсэх
- ✓ Мэдрэмжийн болон бусад статистик тест хийгдсэн эсэх

**7. Найдвартай байдал ба хүчин төгөлдөр байдал**

- ✓ Cronbach's alpha шалгасан эсэх
- ✓ Factor analysis хэмжээс баталгаажсан эсэх
- ✓ Construct validity тайлбарласан эсэх
- ✓ Criterion validity шалгасан эсэх

**8. Ил тод байдал ба баримтжуулалт**

- ✓ Өгөгдлийн сан бүрдүүлсэн эсэх
- ✓ Арга зүй ойлгомжтой, нээлттэй эсэх
- ✓ Үр дүнгийн тайлбар энгийн, ойлгомжтой эсэх